

PARTE UM

O Programa da UNO de Assistência a Microempresas em Caruaru, Brasil

Henry Jackelen

NOTA DO AUTOR	3
I.A FORMAÇÃO.....	4
<u>O Nordeste: LDC do Brasil</u>	5
<u>Pernambuco</u>	6
<u>Caruaru e o Agreste</u>	8
II.DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO PROGRAMA DA UNO	10
<u>Fase I: 1972 a 1978</u>	10
<u>O Mecanismo de Crédito</u>	12
<u>Fase II: 1979 – 1981</u>	14
III.IMPACTO DO PROGRAMA UNO/CARUARU	25
<u>Parte 1: Crédito</u>	25
<u>Parte 2: Formação de Cooperativas e Associações</u>	30
<u>Parte 3: Tecnologia</u>	40
<u>Parte 4: Treinamento</u>	44
IV.A INFLUÊNCIA DA UNO	46
<u>O Sistema Bancário</u>	49
<u>Intermediários</u>	50
<u>Influência no Governo Brasileiro</u>	50
V.OS RESULTADOS.....	53
<u>Contexto Socioeconômico</u>	53
<u>Equilíbrio entre Crédito e Treinamento</u>	53

<u>Dependência e Crédito</u>	54
<u>Seleção de Clientes</u>	55
<u>Equipe</u>	55
<u>Metodologia</u>	56
<u>Escolha e Adaptação da Tecnologia</u>	57
<u>Custo-Benefício / Replicabilidade</u>	57
<u>Considerações Finais</u>	63

NOTA DO AUTOR

Este relatório faz uma revisão da evolução do programa de assistência da União Nordeste de Assistência a Pequenas Organizações (UNO) às empresas muito pequenas de Recife desde 1972 e a extensão desse programa à região de Caruaru – PE em 1980. Trata, também, do impacto do programa nas microempresas em Caruaru. Especial atenção foi dada aos esforços da UNO em criar associações de produtores e cooperativas e em trabalhar na área de tecnologia apropriada.

Minha pesquisa foi feita durante uma visita de duas semanas a Recife e à região de Caruaru em fevereiro de 1982. Durante esse período, entrevistei vinte funcionários da UNO, do superintendente a promotores, tanto em Recife quanto em Caruaru, bem como mais de 40 microempresários. Pude também participar de cerca de cinco reuniões de associações e cooperativas de microempresas já estabelecidas pela UNO, ou em processo de estabelecimento. Finalmente, revisei vários arquivos de clientes e registros de programas. A análise foi de certa forma limitada pela escassez de dados de base exatos, como será mostrado com maiores detalhes no corpo do relatório.

Contei com toda a cooperação da gerência e dos funcionários da UNO, sem os quais não me seria possível fazer este relatório. Gostaria de expressar toda a minha gratidão e admiração por essas pessoas, eximindo-os dos comentários e interpretações aqui registrados.

Henry Jackelen
1º de julho de 1982
Washington, D.C.

I. A FORMAÇÃO

O Brasil, quinto país do mundo em extensão territorial e sexto em termos populacionais, é um país que atravessou mudanças profundas nos últimos vinte anos, resultado de um enorme crescimento no setor informal. Tal como muitos países latino-americanos, a principal mudança ocorrida no Brasil nesse período foi um aprofundamento significativo no processo industrial, resultante de políticas de substituição importadas, adotadas pelo governo. Esse aprofundamento, ou criação de mais indústrias de capital intensivo que produzissem maquinário pesado e equipamentos para suprir os fabricantes de bens de consumo, requereu uma mudança substancial na distribuição da renda no país para fechar com as necessidades financeiras. Durante esses anos, o Brasil inspirou confiança num grupo heterogêneo de bancos internacionais e corporações transnacionais que, em muitos casos, fizeram do Brasil seu maior investimento, ou devedor estrangeiro.

Essas políticas atraíram a atenção internacional e o interesse para o Brasil, particularmente durante os chamados anos do “milagre econômico”, entre 1968 e 1976, quando o produto interno bruto – PIB do Brasil aumentou, numa média real de 10% ao ano, uma das maiores taxas de crescimento no mundo. Essas constantes taxas de crescimento elevadas resultaram, em termos econômicos gerais, na quadruplicação do PIB brasileiro entre 1960 e 1980. Essas taxas de crescimento impressionantes, que catapultaram o Brasil à 10^a posição na economia mundial, levou muitos analistas a usarem o exemplo brasileiro como um dos mais bem-sucedidos casos de desenvolvimento nos últimos anos.

Entretanto, essa é uma análise ilusória, pois não considera os efeitos desse desenvolvimento na grande maioria da população em termos de migração, distribuição geral da renda e disparidades regionais. Em termos de migração, a sociedade brasileira sofreu uma transformação massiva, passando de uma população acima de 50% rural em 1960 para uma população acima de 60% urbana atualmente. Essa grande mudança deve-se, principalmente, por um lado, expulsão de populações rurais causadas por políticas governamentais favoráveis à concentração de arrendamentos e, por outro, ao nível crescente de expectativa entre as populações rurais, que os levou a migrar para a cidade e procurar emprego no setor industrial. No mesmo período, a população brasileira, que cresceu numa taxa média de 2,7% ao ano, praticamente dobrou.

Essa população predominantemente urbana caracteriza-se pela juventude – estima-se que mais de 50% estão abaixo de 17 anos – e pela pobreza. Essas tendências exacerbam o problema tradicional de absorção de trabalho. Estimativas mostram que 100.000 novos trabalhadores em potencial entram no mercado mensalmente. A situação precária dessas populações recém-urbanizadas é clara quando se analisam os números da distribuição de renda entre a população (ver tabela 1). Apesar da melhoria marginal dessa distribuição entre 1972 e 1976, a tendência geral é inegável, de que as camadas mais baixas da população estão recebendo uma parcela cada vez menor da “torta”. Em 1976 os 40% mais pobres da população detinham apenas 9% da renda, enquanto que os

20% mais ricos detinham 65%. Esse processo não é exclusivo do Brasil e é esperado durante um processo de industrialização intensiva. Esses fatores criaram, num curto período de tempo, áreas urbanas abarrotadas, sem infra-estrutura adequada, com oportunidades de emprego insuficientes para a absorção da onda de migrantes que vêm para se estabelecer em favelas. Essas pressões econômicas e demográficas forçaram a criação de uma larga camada de desempregados ou de subempregados que, em muitos casos, precisaram lançar mão de atividades econômicas autônomas em diversos esforços que acabaram conhecidos como microempresas.

Tabela 1

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA ENTRE A POPULAÇÃO

	<u>Cota Percentual da Renda Total</u>			
	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1972</u>	<u>1976</u>
20% mais ricos	54	62	68	65
40% classe média	34	28	25	26
40% mais pobres	12	10	7	9

O Nordeste: LDC do Brasil

Além de compreender os problemas surgidos com a industrialização e urbanização, também é importante saber algo sobre o problema de disparidades regionais entre o sudeste desenvolvido e o nordeste subdesenvolvido. Alguns analistas sugeriram que a melhor maneira de compreender o Brasil seria considerá-lo como uma grande extensão geográfica contendo três “países” separados – áreas distintas e diferentes, cada uma com duas vezes a extensão da França. A primeira seria o sudeste desenvolvido, a terra do progresso, onde a maior parte do “milagre” brasileiro aconteceu. Sendo menos de 20% da área geográfica do país, essa região contém 60% da população total e gera 80% da economia nacional.

A segunda consistiria na “Índia Brasileira” – o nordeste – uma área conhecida por sua extrema pobreza. Um terço da população mora no nordeste que, apesar de ser geograficamente tão extenso quando o sudeste desenvolvido, gera meros 15% da economia da nação.

Finalmente, a terceira área seria a fronteira brasileira na vasta região amazônica, um área que engloba cerca de dois terços do país inteiro. Apenas 10% da população do país mora lá, onde 5% da atividade econômica do país ocorre.

A União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações – UNO, organização cujo programa é o assunto deste relatório, está envolvida com as populações urbanizadas do estado de Pernambuco, localizado no segundo dos três “países” brasileiros.

Rico em tradição e história, a região nordeste foi o foco do desenvolvimento inicial do Brasil no início do século XVI. Até o início do século XIX, a região dominou o Brasil com o próspero comércio da cana-de-açúcar. Com o fim do sistema de plantio e a emancipação dos escravos em 1888, o nordeste ficou atrás do emergente sudeste, que acabara de receber imigrantes europeus e via nascer a indústria.

No nordeste ainda há vestígios do antigo sistema de plantio. Pobreza, subnutrição e analfabetismo são comuns em sua população essencialmente rural. Dois terços dos 35 milhões de habitantes dos nove estados que formam a região nordeste moram em áreas rurais, mas muitos deles são sem-terra. Os proprietários normalmente vivem em terrenos dez hectares ou menos. Ao mesmo tempo, 40% das terras cultiváveis pertencem a menos de 1% dos proprietários de terras. Ao passo que 40% da população empregada na agricultura mora no nordeste, somente 20% do produto agrícola do país são ali produzidos, um reflexo da baixa produtividade e dos problemas crônicos de posse das terras na região.

Grande parte da região tem clima semi-árido e extensas áreas de solo pobre. Repetidos períodos de seca causam ondas de migração para centros urbanos tanto dentro da região, como em direção ao rico sudeste. A força de trabalho nordestina tem um longo histórico de exploração. No passado, era bastante comum se ver recrutadores – seguidos por ônibus e caminhões – que tinham por tarefa contratar mão-de-obra masculina barata para a indústria de construção no sudeste. Isso foi hábito particularmente durante o período de prosperidade. Agora esse tempo passou e os trabalhadores do nordeste estão retornando aos seus lares.

Na segunda metade da década de 50, o governo federal criou a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, e o Banco do Nordeste Brasileiro, duas agências federais que teriam por missão estimular o crescimento da região. Com o passar dos anos, o governo criou um sistema complexo de incentivos destinados a atrair investimentos para a região. Essas políticas criaram, grosso modo, um clima favorável para investimentos com incentivos fiscais, empréstimos subsidiados, bem como fundos federais sendo investidos em cotas preferenciais. Infelizmente, o tipo de indústria que se beneficiou desses incentivos foi, em grande maioria, as indústrias de grande porte. Como resultado, houve apenas um pequeno impacto nos problemas crônicos de desemprego na região. No setor agrícola, o padrão dos incentivos causou, com raras exceções, grandes arrendamentos de terras que não ajudaram nos problemas de posse na região. Em geral, essas políticas ajudaram a região a atingir níveis razoáveis de crescimento econômico – perto de 8% ao ano – no período entre 1967 e 1977, mas com um efeito benéfico muito limitado para a grande maioria da população. A região ainda se encontra defasada em comparação ao resto do Brasil e o lapso continua a aumentar. Em 1949, a renda *per capita* do nordeste representava mais de 40% da média nacional. Esse percentual caiu para 35% em 1978.

Pernambuco

Pernambuco, um dos nove estados nordestinos, representa, geograficamente, apenas 6% da região, mas tem cerca de 20% da população. Consistindo de uma faixa de terra de 200 Km de largura que entra 700 Km rumo ao interior, Pernambuco tem três áreas distintas. A fértil planície costeira representa aproximadamente 17% do estado em termos geográficos e tem 52% dos 8,5 milhões de habitantes do estado. Mais de um milhão desses habitantes vive na principal área metropolitana de Recife. A segunda área é uma zona intermediária que cobre 20% do estado, com perto de 30% de sua população, onde fica Caruaru, principal centro urbano da área. Finalmente, a terceira área é o semi-árido, o sertão, 63% da área do estado, onde apenas 19% da população vivem.

O programa da UNO assiste microempresas localizadas em duas das regiões supracitadas: a área metropolitana de Recife, na fértil região costeira e Caruaru e outros centros urbanos localizados no agreste, região onde a produção agrícola é marginal.

Recife, cidade com mais de um milhão de habitantes, é uma das mais antigas e mais importantes cidades brasileiras. Seu porto – de onde sai uma quantidade significativa de açúcar para exportação – é uma importante fonte de emprego, atrás somente do cinturão industrial que circunda a cidade. Entretanto, Recife, tal como todos os principais centros urbanos no Brasil, tem uma capacidade de absorção de trabalho limitada, pois a migração para a cidade excedeu muito a quantidade de novos empregos criados todo ano. Estudos recentes mostram que perto de 30% da população que vive nas cercanias de Recife são imigrantes recentes (ali há quatro anos ou menos).

Estudos da UNO mostram que há pelo menos 35 a 40 mil microempresas na Grande Recife. As maiores concentrações estão nos recém-criados subúrbios de Recife. A UNO acredita que esse setor informal está crescendo. Entretanto, sua cota na economia vem diminuindo a cada dia, reflexo dos padrões de acúmulo e concentração que caracterizam a economia brasileira desde 1964.

A análise da UNO de cerca de 500 microempresas em Recife, escolhidas a esmo, revelou as seguintes características:

- Os microempresários têm, em sua maioria, 25 anos ou mais, com alguma experiência de trabalho (a maioria como criado);
- O setor onde a maior parte (mais de 40%) dos microempresários está envolvido é o comércio. Muitos são migrantes recentes vindos de áreas rurais com pouca ou nenhuma experiência prévia;
- A concentração de microempresas no comércio é explicada por duas realidades fundamentais: o capital necessário para iniciar uma atividade de vendas é baixo e não há necessidade de grande experiência;
- O que poderia ser chamado de microempresas industriais compreendem apenas 14% da amostragem. Esses empresários tendem a ser mais velhos, mais experientes, de segunda geração urbana;

- A maioria das microempresas industriais são as dos ferreiros, fabricantes de móveis, de cerâmica e de sapatos.
- O segundo maior setor, onde aproximadamente 25% dos microempresários estão comprometidos, é o de serviços. A maioria dos microempresários desse setor trabalha com mecânica de automóveis, consertos elétricos e fotografia.
- O número médio geral de empregados foi três (incluindo o proprietário), com membros da família sendo a fonte de mão-de-obra mais comum. Microempresas industriais empregam mais (quatro a seis por negócio) e as comerciais, menos (dois a três).
- Sessenta por cento dos microempresários ganham entre um e cinco salários mínimos e apenas 30% conseguem ganhar entre cinco e dez salários mínimos. Isso explica a motivação para começar uma microempresa. Em termos relativos, essas empresas produzem uma renda razoável. Aproximadamente 80% desses empresários trabalham somente em seus próprios negócios.
- A média do tamanho das famílias de um microempresário é de cinco membros;
- Cerca de 50% dos microempresários não pagam aluguel, pois ou são os proprietários das instalações ou as invadiram.
- Os únicos programas do governo que tentaram assistir essa população foram programas sociais nas áreas de saúde e educação. A maior parte deles mostrou-se ineficaz até recentemente. Não houve tentativas de criar programas econômicos para o desenvolvimento do setor informal. A UNO, então, é a única organização trabalhando com essa numerosa população.

Caruaru e o Agreste

A atividade predominante nesta região é a agricultura, que conta para a atividade econômica de 70% da população. A população rural vive, em sua maioria, em pequenos sítios. Cerca de 65% desses sítios têm apenas 10 hectares ou menos e usam somente 12% do total de terras cultiváveis, enquanto que cerca de 8% dos sítios têm mais de 50 hectares e usam 63% do total de terras cultiváveis. A renda anual *per capita* desses pequenos proprietários está abaixo dos US\$ 200 por ano.

Esses níveis de subsistência levaram a migrações urbanas na região, e as sete cidades com mais de 20.000 habitantes estão crescendo rapidamente. Desses centros urbanos, Caruaru é, de longe, o maior, com mais de 100.000 habitantes. Outras cidades variam entre 20 e 40 mil habitantes.

Entre os habitantes urbanos, a atividade predominante é o comércio, cada cidade com suas grandes feiras acontecendo pelo menos duas vezes por semana. A feira de Caruaru é particularmente famosa e funciona sete dias por semana, com a maior concentração de comerciantes às quartas-feiras e aos domingos. Nessas feiras vende-se uma larga variedade de produtos – de comida a utensílios domésticos e artesanato – assemelhando-se, guardadas as devidas proporções, à uma enorme loja de departamentos ao ar livre. Em Caruaru, estima-se que mais de 60% das microempresas são de comércio, enquanto que 30% são industriais, o restante estando no ramo de serviços. Entretanto, é interessante notar que em alguns centros urbanos, devido ao fenômeno da monoprodução, ou às largas concentrações de microempresas envolvidas em atividades muito específicas de produção, tais como fabricação de roupas feitas de retalhos, sapatos e de sinos usados pelo rebanho, a atividade predominante é a industrial. Temos exemplos disso em Santa Cruz do Capibaribe e Toritama, onde 90% e 74% das microempresas, respectivamente, enquadram-se nessa categoria.

É difícil fazer uma estimativa do número de microempresas da região, mas considera-se existir de 50 a 60 mil microempresas. Esse número é surpreendentemente grande, se comparado com o número de microempresas de Recife, uma área com uma população quase equivalente. Entretanto, as microempresas no agreste são bem menores e mais concentradas numa atividade que as de Recife. Por exemplo, em Santa Cruz do Capibaribe, mais de 1.000 empresários, numa população de 27.000, fabricam tecidos de retalhos. Em outra área, localizada nas cercanias da cidade de Pesqueira, bem como em pequenas cidades vizinhas, há cerca de 10.000 mulheres bordadeiras, cada uma delas consistindo uma microempresa.

Os gerentes de programa da UNO afirmam que as microempresas em Caruaru e Recife são basicamente similares, com as mesmas prioridades de necessidades, especialmente de crédito. A única grande diferença entre as duas é o fenômeno da monoprodução na região de Caruaru.

II. DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO PROGRAMA DA UNO

A UNO foi criada em 1972, num grande esforço da AITEC, uma organização sem fins lucrativos com sede em Boston que, após muitos anos de trabalho no nível comunitário na América Latina, chegou à conclusão de que a maneira mais eficaz de prestar assistência a populações de baixa renda era identificar e nutrir empresários operando pequenas empresas no setor informal. De fato, o termo “microempresa” foi cunhado pela UNO para diferenciar esse setor do setor de pequenos negócios para os quais, na maior parte dos países, já existiam programas de assistência de um tipo ou de outro. A UNO opera no Brasil, mas é considerada pioneira no campo da assistência a microempresas em toda a América Latina e, com o tempo, evoluiu de um simples programa limitado a Recife para um programa multifacetado que opera em várias áreas distintas no estado de Pernambuco. O “modelo” da UNO foi adaptado para ser usado em outros países latino-americanos.

A evolução institucional da UNO foi determinada por dois importantes desenvolvimentos que alteraram drasticamente a capacidade e a eficácia da instituição. A primeira foi a inclusão da UNO, pelo Banco Mundial, em 1979, no Projeto Polonordeste (o Programa de Desenvolvimento Integrado do Nordeste), um esquema de desenvolvimento integrado para o interior do estado de Pernambuco. O projeto foi co-financiado pelo governo federal do Brasil (65%) e pelo Banco Mundial (35%). Como resultado de seu trabalho no projeto, a UNO desenvolveu e implementou, na região de Caruaru, um programa mais abrangente que o programa original de Recife, em termos de microempresas atendidas. O segundo desenvolvimento foi uma mudança importante nos procedimentos operacionais no Banco do Estado de Pernambuco (BANDEPE) em 1980, que, habilitando a UNO a conceder empréstimos a microempresas de uma maneira rápida e eficaz, aumentou enormemente seu potencial de crescimento.

Fase I: 1972 a 1978

A UNO começou desenhando e implementando um método de fazer crédito e, no longo prazo, de disponibilizar treinamento e assistência técnica às microempresas da área da Grande Recife. O impacto dessa ajuda às microempresas foi limitado, pois o setor bancário, o BANDEPE particularmente, não foi capaz de processar as propostas de empréstimos de forma eficiente. Conseqüentemente, o número de microempresas atendidas – em termos de empréstimos – ficou restrito a aproximadamente 200 por ano. Como a prioridade sacramentada do programa era conceder empréstimos aos empresários, a ineficiência do setor bancário frustrou a eficácia do programa.

Durante este período, a UNO desenvolveu um programa de treinamento no qual foram ministrados 26 cursos em três áreas básicas. Esses cursos foram assistidos por um total de 533 empresários, a maior parte deles participantes do programa de crédito. Outras atividades consistiram em estudos (mais de 5.000 microempresários foram ouvidos) e em detalhados documentos analíticos preparados em conjunto com a universidade federal sobre a importância do setor informal e o papel da microempresa

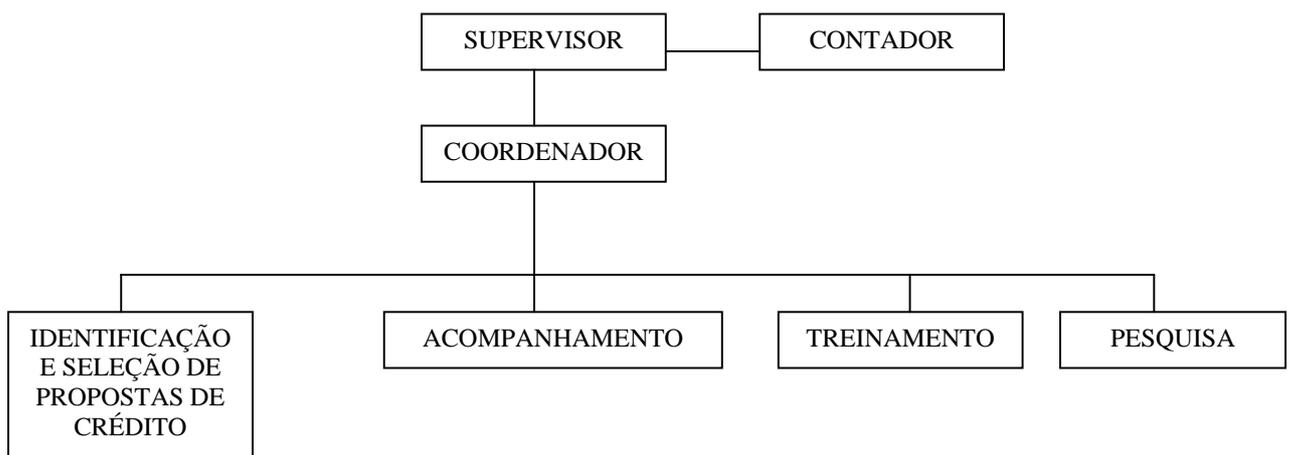
naquele setor. Para a UNO, este período de 1972 a 1979 foi, acima de tudo, um período de aprendizagem institucional.

Em 1978, após várias experiências, a UNO havia desenvolvido um *modus operandi* que dependia de estudantes universitários para atuar na linha de frente, os promotores. Esses estudantes seriam recrutados em seu primeiro ou segundo ano e era esperado que ficassem no programa pelos próximos três ou quatro anos. O salário que a UNO poderia pagar era baixo (um salário mínimo por mês) – insuficiente para pagar as altas mensalidades da faculdade noturna de Recife. Os únicos estudantes que poderiam trabalhar para a UNO eram os da Universidade Federal, gratuita, que tem um currículo dividido em dois períodos – matutino e vespertino. Dessa forma, os grupos de estudantes poderiam trabalhar na UNO pelo manhã ou à tarde. Antes da expansão até Caruaru, essa “linha de frente” consistia de 38 estudantes trabalhando meio-período, supervisionados por dois funcionários de tempo integral, um responsável pela seleção e propostas de crédito e o outro encarregado do acompanhamento. Mais de 70% desses estudantes foram aproveitados na identificação, seleção e na área de proposta de crédito do programa.

Aliado a isso, havia uma estrutura administrativa que consistia de um superintendente e um coordenador, juntamente com um contador e o pessoal de apoio e escriturários, que eram nove funcionários (incluindo dois *office boys*). Havia também oito funcionários de tempo integral, um encarregado do programa de treinamento e os outros envolvidos nas várias outras áreas, de treinamento à pesquisa. (Ver Figura 1)

Figura 1

ORGANOGRAMA DA UNO (1979)



O mecanismo de crédito desenvolvido pela UNO nesse período – de longe o aspecto mais importante do programa – acarretou um longo processo de negociação com instituições de crédito tanto no setor público quanto no privado. O principal problema

encontrado pela UNO foi a relutância dos bancos em tornar os empréstimos acessíveis às microempresas. Os bancos consideravam muito altos os riscos e custos operacionais para trabalhar com um a carteira de títulos de uma microempresa. Durante todo o ano de 1973, a UNO batalhou por sua causa no setor financeiro com algum êxito, pois conseguiu que dois bancos privados concordassem em conceder empréstimos a microempresas se a UNO fizesse todo o trabalho preliminar (identificação, seleção, propostas de crédito). Os fundos para esses empréstimos viriam de bancos através da boa vontade dos diretores e seriam cobertos por uma garantia parcial da UNO. Essa relação funcionou razoavelmente bem até 1976, quando as taxas de juros, até então fixadas pelo Banco Central, foram liberadas e os bancos pensaram duas vezes antes de continuar a emprestar dinheiro ao setor de microempresas, pois os custos das oportunidades se tornaram muito grandes. Com as mudanças na legislação bancária, a UNO foi forçada a concentrar seus esforços nos bancos estaduais, particularmente o BANDEPE, apesar deles serem muito mais burocráticos e menos eficientes que os bancos do setor privado. Em 1978 a maioria do crédito estava sendo processada através do BANDEPE.

O Mecanismo de Crédito

O modelo básico da UNO, desenvolvido em 1973, é usado ainda hoje. O processo da concessão de empréstimos começa com equipes de estudantes universitários conduzindo um levantamento de uma área específica, tentando identificar e documentar todas as microempresas existentes. A UNO tenta trabalhar com microempresas em todos os setores (comércio, serviços e indústria) Dependendo do setor, para a UNO uma microempresa é uma empresa cujas vendas, ativos etc. não excedem certas quantias fixas, estipuladas na Tabela 2. A UNO não tem limite mínimo para definir clientes em potencial e, apesar de ser recomendável um mínimo de seis meses de atividade, a UNO é bastante flexível e até já lidou com situações de microempresas iniciando seus negócios.

Tabela 2

**LIMITES MÁXIMOS ESTABELECIDOS PELA UNO
PARA MICROEMPRESAS**

	Comércio/Serviço	Indústria
Renda máxima familiar	US\$ 9,000*	\$ 9,000
Venda anual máxima	\$ 43,000	\$60,000
Ativos fixos máximos	\$ 36,000	\$ 50,000
Número máximo de empregados	5	10

* A UNO usa as unidades de MVR (maior valor de referência), estabelecidas pelo governo como uma medida de compensação pelas distorções inflacionárias. Para tornar a tabela mais compreensível, essas quantias foram convertidas com base nas taxas de Cr\$/US\$ de 28 fevereiro de 1982. Esses limites permaneceram os mesmos em termos do MVR e do dólar desde o início do programa.

Os promotores compilam uma lista de microempresários numa área definida, fazem contato com eles para lhes explicar o programa da UNO e os convida para uma reunião, chamada sensibilização. Nessa reunião, o programa da UNO é discutido mais detalhadamente, juntamente com a importância do setor da microempresa na economia local e nacional.

Os microempresários que participam dessa reunião são então visitados pelos promotores, que coletam dados sobre vendas, ativos e a renda familiar do proprietário. Dentro de um curto prazo, é feita uma segunda visita para verificar dados e para garantir que a microempresa atende os critérios da UNO. A decisão tomada então é sobre o valor do empréstimo e sobre qual será o uso desse dinheiro.

De posse dos dados coletados nas duas visitas, o promotor preenche uma proposta de crédito, que é revisada e aprovada pelo supervisor.

O banco checa mais uma vez a necessidade do crédito e sua adequação, processa a proposta e emite um acordo de empréstimo. A UNO visita a microempresa dentro de duas semanas após o crédito ter sido feito para checar se o dinheiro foi gasto conforme o acordado anteriormente. Depois dessa visita, a UNO só vai à microempresa mais duas vezes até a quitação da dívida.

O valor máximo emprestado é de US\$ 3.000. A média é de \$ 1.500. Os empréstimos são concedidos de três formas:

- empréstimos de 100% de capital de trabalho: vencimento em 15 meses, carência de 3 meses, pagamentos mensais de igual valor daí em diante;
- empréstimos de 50% de capital de trabalho: 50% ativos fixos: vencimento em 18 meses, carência de 6 meses, pagamentos mensais de igual valor daí em diante; e
- ativos fixos de 100%: vencimento em 24 meses, 6 meses de carência, pagamentos mensais de igual valor daí em diante.

A taxa de juros anual é de 25%. Sete por cento do valor creditado na conta da microempresa são descontados e alocados da seguinte forma: 3% de comissão para a UNO; 2% vão para um fundo de garantia de empréstimos; e 2% são a comissão do banco.

Treinamento. Até o início de suas operações em Caruaru, o programa de treinamento da UNO concentrava-se em três áreas: serviços bancários, administração e vendas. Dos três, a mais importante era a de serviços bancários, que consistia de uma ou duas sessões de duas horas nas quais os microempresários aprendiam a preencher cheques e boletos de depósitos e como os bancos operavam de uma maneira geral. Todos os cursos eram ministrados com uma abordagem participativa, na qual os microempresários eram convidados a partilhar suas experiências uns com os outros.

Resumo. A Tabela 3 resume as atividades da UNO em sua primeira fase. Várias observações interessantes podem ser feitas baseadas nestes números. Em primeiro lugar, nota-se que, de uma forma geral, os clientes se auto-selecionam. Isso ocorre entre o primeiro contato e as reuniões subsequentes onde, em média, 36% dos contatados demonstraram interesse suficiente no programa da UNO para participar da reunião. Desse grupo, uma média de 74% tiveram suas propostas de crédito processadas.

A principal dificuldade do programa é notada pela discrepância entre a quantidade de propostas de crédito processadas e o número de empréstimos concedidos, cujo mínimo foi em 1978, quando apenas 50% das propostas de crédito resultaram em empréstimos concedidos no mesmo ano. De longe, a razão mais importante para isso foram os atrasos causados pela burocracia dos bancos, que chegaram a 180 dias em alguns casos e a uma média de 100 dias, o que limitou seriamente a credibilidade do programa, acabando por fazer que algumas microempresas retirassem seus pedidos.

Diversos fatores influenciaram as grandes flutuações nas atividades, que podem ser vistas no período entre 1975 e 1977. Nessa ocasião, as mudanças na legislação bancária forçou a UNO a operar com bancos estaduais, o processamento de propostas acabou ficando mais lento e foi-se criando pilhas de pedidos. Isso freou o programa, pois começou-se a gastar mais tempo de trabalho com a complexa burocracia do BANDEPE e para evitar que as microempresas perdessem o interesse no programa. Uma inundação em Recife em 1977 também afetou o programa, forçando a UNO a diminuir ainda mais suas atividades com novos clientes para se concentrar na ajuda aos seus clientes já existentes, que sofriam enormes perdas.

Uma tentativa foi feita para medir o custo/benefício do programa em termos de custos gerais para os empréstimos concedidos. Isso seria justificado, pois a prioridade estabelecida do programa era tornar o crédito acessível ao segmento da economia formado pelas microempresas que, em sua grande maioria precisava se apoiar em bases do setor informal (i.e., intermediários e “tubarões”) para lidar com suas necessidades. Se compararmos o custo médio do programa por empréstimo concedido à média dos empréstimos, veremos que em 1975, ano em que houve o maior número de empréstimos concedidos, para cada dois dólares emprestados, um dólar era gasto em custos do programa. Essa proporção foi revertida em 1978, pois os atrasos bancários haviam diminuído a eficácia do programa.

Fase II: 1979 – 1981

Impressionado com as operações da UNO em Recife, o Banco Mundial procurou incluir o desenvolvimento da microempresa no programa do Polonordeste. A UNO foi incluída no projeto do Polonordeste para uma das regiões do interior do estado de Pernambuco (Agreste Setentrional). O projeto Polonordeste é uma tentativa, muito pelo esforço do Banco Mundial, de criar uma abordagem de desenvolvimento integrado na áreas rurais que abranja todas as dimensões da economia de uma região. Trata-se de um esforço de cinco anos que vai utilizar cerca de US\$ 120 milhões (35% do

Tabela 3**UNO: FASE I (1973-1978)**

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	Total
Microempresas estudadas	339	1.042	1.200	1.156	487	884	5.068
Microempresas selecionadas	184	385	437	238	106	468	1.818
Propostas de crédito completas	48	243	356	283	141	271	1.342
Empréstimos concedidos	32	174	212	147	150	138	853
• novos empréstimos	(32)	(162)	(143)	(104)	(92)	(98)	(631)
• refinanciados	--	(12)	(69)	(43)	(58)	(40)	(222)
• % refinanciada	--	7	33	30	39	29	26
Quantia emprestada (em Cr\$ 000)	391	1.941	2.755	1.846	3.127	3.593	13.653
Equivalente em US\$*	64.000	286.000	339.000	173.000	221.000	199.000	1.282.000
Média de empréstimos em US\$	2.000	1.600	1.600	1.200	1.500	1.400	1.500
Custo total do programa (em Cr\$ 000)	474	1.004	1.240	1.949	2.291	4.495	11.453
Equivalente em US\$	77.000	148.000	153.000	183.000	162.000	249.000	972.000
Número de empregados	9	17	22	26	28	33	--
Custos do programa, em US\$, por empréstimo	2.400	850	720	1.240	1.080	1.800	1.140

* Os valores em dólar nesta tabela e nas Tabelas 4 e 5 deverão ser considerados como experimentais, visto que existem distorções muito grandes. As conversões foram feitas com médias de taxas de câmbio calculadas pelo Banco Central do Brasil. A fórmula geral que o governo brasileiro usa para a desvalorização é uma média ponderada entre as taxas de inflação dos principais parceiros comerciais do Brasil e a inflação doméstica. Entretanto, normalmente considera-se que o cruzeiro teve uma supervalorização, entre 25 e 40%, neste período. As conversões foram feitas usando as médias das taxas de câmbio; nenhum ajuste foi feito quanto ao fato que a maioria das atividades se concentra no segundo e terceiro trimestres.

Banco Mundial, 65% do Governo Federal brasileiro), destinados em sua maior parte para o desenvolvimento rural (irrigação, serviços de extensão agrícola, infra-estrutura, crédito etc.). Entretanto, o projeto reconhece não somente a importância dos pequenos centros urbanos e seu papel na oferta de empregos através das “pequenas empresas não-agrícolas”, como também a necessidade de treinamento e de crédito para esse setor. O Agreste Setentrional tem vários centros urbanos, dos quais o maior é Caruaru, onde a UNO estava por começar seu programa.

A missão dada à UNO através do programa do Polonordeste era ambiciosa: previa a criação de um escritório central em Caruaru, mais cinco outros escritórios nas cinco maiores cidades da área. Previa, também que a UNO incorporaria um elemento novo em sua abordagem: a tecnologia. O projeto indicou o Instituto Tecnológico de Pernambuco – ITEP, em conjunto com a UNO para analisar e prestar assistência às microempresas no campo da tecnologia apropriada. Os quatro indivíduos trabalhando nessa área seriam pagos pelo ITEP.

A Expansão até Caruaru. Começando em meados da década de 80, a UNO começou seus esforços em Caruaru e, utilizando-se de uma abordagem já bem estabelecida em anos de experiência em Recife, começou a fazer pesquisas detalhadas sobre as condições socioeconômicas das microempresas em Caruaru e outros centros urbanos menores onde a UNO operaria. Ficou claro que existia, nessa região, um fenômeno bem diferente de tudo que a UNO já havia visto antes: a monoprodução. Existiam, ali, grandes concentrações de microempresas têxteis, de fabricação de azulejos, tijolos, sapatos e sinos usados pelos rebanhos, de bordados e de produtos artesanais feitos de argila e de palha.

Esses produtores encontravam-se, geralmente, numa área que variava, em extensão, de uma comunidade de 20 produtores de sinos para rebanhos a uma cidade de 27.000 habitantes (Santa Cruz do Capibaribe), onde, segundo a estimativa da UNO, existem mais de 1.000 microempresas produtoras de tecidos feitos de retalhos. De uma forma geral, esses empresários vinham produzindo os mesmos itens por um longo tempo: azulejos e sinos sendo produzidos por gerações e produtos têxteis, por cinco, dez anos.

A UNO achou que esses produtores tinham sérios problemas para lançar seus produtos no mercado e para comprar matéria-prima. Quase todas as microempresas têm esse problema, mas para monoprodutores isso se agrava, pois os intermediários podem barganhar por um preço inferior dos produtos terminados e, em contrapartida, um pequeno grupo de atacadistas pode manter alto o preço das matérias-primas. A razão para essa dicotomia é que, por um lado, grandes concentrações de microempresas produzindo o mesmo grupo de produtos as torna vulneráveis à competição de preços enquanto que, por outro, a falta de capital nas microempresas as torna vulneráveis a terem suas fontes de matéria-prima dominadas por um pequeno cartel de atacadistas, detentores de um capital necessário. Além disso, a UNO decidiu explorar, em todas as áreas, a necessidade de uma assistência técnica, variando de simples cursos de manutenção e reparos ao auxílio no trato com as mudanças tecnológicas apropriadas.

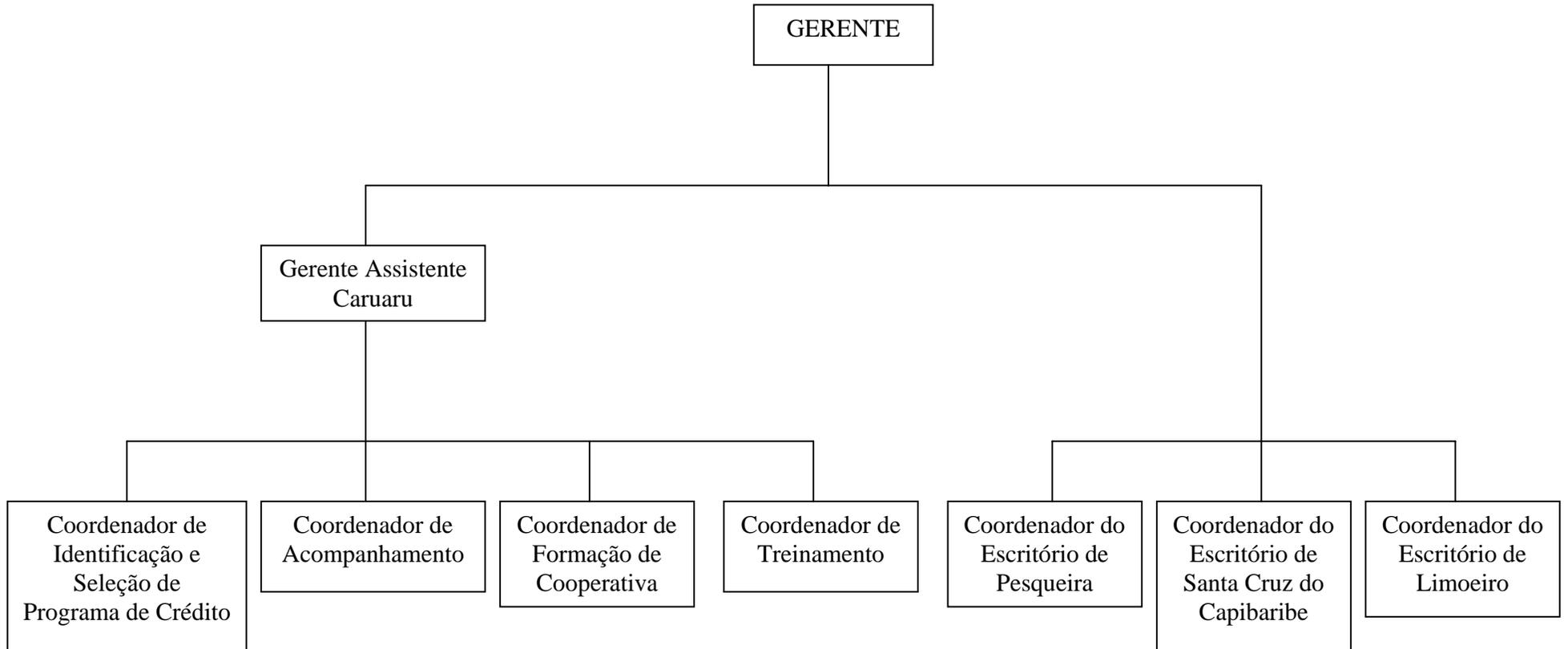
Baseado nessas informações, o programa de Caruaru começou a tomar forma em quatro áreas separadas e distintas. Em ordem de prioridade, essas áreas eram crédito, formação de cooperativas e associações, tecnologia apropriada e treinamento. Replicando a metodologia usada em Recife, o programa de Caruaru usaria o crédito como espinha dorsal do programa, num acordo idêntico com a mesma instituição financeira, o BANDEPE. Igualmente, o treinamento replicaria o programa de Recife, com uma diferença importante: os cursos seriam direcionados aos problemas tecnológicos em áreas específicas de produção, variando de reparos e manutenção ao aperfeiçoamento de processos de produção, bem como cursos sobre a legislação que trata de cooperativas. Entretanto, o foco na tecnologia apropriada e nas cooperativas era novo.

A UNO decidiu que para tornar o programa de Caruaru eficaz seria necessário desenvolver uma forma de assistir os microempresários na criação de associações e cooperativas. Assim, a UNO criou um departamento com funcionários experientes, que trabalhariam apenas com a criação de associações e cooperativas. Para prestar assistência técnica, um grupo de seis indivíduos trabalharia com microempresários num esquema “um-a-um”, numa miríade de tecnologias, onde cada indivíduo teria uma habilidade distinta. (Esse time técnico era pago com fundos do ITEP). No fim das contas, essas duas novas áreas de operação tiveram uma influência no programa de Recife.

Mudanças nas Operações do BANDEPE. A principal dificuldade enfrentada pela UNO até 1979 foi a inabilidade do BANDEPE em processar pedidos de empréstimos rapidamente. Essa situação notadamente mudou em 1980, como pode ser visto na Tabela 3, quando o BANDEPE reorganizou e dinamizou suas operações. Até então, todos os empréstimos da UNO/Recife haviam sido processados através de uma agência. Com as mudanças, a UNO conseguiu mandar clientes para várias agências, tanto em Recife quanto na área de Caruaru. O último acordo entre o BANDEPE e a UNO, assinado no final de 1980, estipula que o BANDEPE vai creditar na conta do cliente o equivalente a dez dias trabalhados assim que a UNO entregar o formulário de requisição de empréstimo. Ao BANDEPE era concedido o direito de vetar o crédito caso um cheque apresentasse algum problema pregresso. No momento a UNO opera com nove agências do BANDEPE (quatro em Recife e cinco na área de Caruaru). O acordo com o BANDEPE vem funcionando perfeitamente. Os formulários de requisição de crédito que, em 1979 levaram uma média de mais de 100 dias para serem processados, agora o são em 10 dias. Os fundos para esses empréstimos vêm 70% do Governo Federal e 30% do BANDEPE.

Figura 2

ORGANIZAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE CARUARU



Mudanças Organizacionais. Em Caruaru, devido a um sistema universitário diferente do de Recife, a UNO pôde contratar empregados em tempo integral (graduandos que estudam à noite e pós-graduandos) para trabalhar na linha de frente como promotores. As possibilidades limitadas de trabalho na área torna fácil encontrar pessoas qualificadas para fazer esse trabalho em tempo integral com salário inicial de apenas dois salários mínimos.

Como o escritório de Caruaru engloba uma área de mais de 320 quilômetros quadrados, fez-se necessária uma descentralização e o estabelecimento de escritórios regionais. Hoje há escritórios em Santa Cruz do Capibaribe, Pesqueira e Limoeiro, cada um com uma equipe de seis a oito pessoas. O projeto Polonordeste prevê a criação de sete escritórios regionais como esses. A UNO decidiu que para o bem do programa era necessário fazer isso lentamente, num crescimento coletivo de seus funcionários, sem apressar a expansão. Essa abordagem aparentemente valeu a pena em termos de eficácia. A Figura 2 mostra a estrutura organizacional do escritório central de Caruaru em fevereiro de 1982. O programa de Caruaru é supervisionado pelo gerente e pelo gerente assistente, sendo o primeiro o encarregado da supervisão do trabalho dos outros escritórios e do gerente assistente. Logo abaixo na hierarquia vêm os coordenadores. Há dois níveis de coordenadores: regional e de departamento. Os coordenadores de departamentos, trabalhando fora de Caruaru, são responsáveis por áreas funcionais específicas, enquanto que os coordenadores regionais tocam os escritórios regionais. No momento a equipe do escritório de Caruaru é formado por 16 profissionais e três pessoas de apoio, sendo divididos da seguinte forma: sete trabalham com as propostas de crédito, quatro com formação de cooperativas, duas com acompanhamento e uma com treinamento, junto com o gerente e com o gerente assistente. Esse padrão do quadro de funcionários reflete as prioridades do programa. O crédito continua sendo a espinha dorsal do programa da UNO, sendo complementada pelo treinamento e, devido à realidade da região, a formação de cooperativas e associações é de importância capital.

Com a bem-sucedida expansão do programa para Caruaru, a UNO precisou tomar providências para criar um forte controle que abrangesse toda a organização. Só o crescente volume de financiamentos (1.004 em 1981, comparados aos 225 de 1979) já justificaria isso. Isso significou a separação das operações de Recife da administração central.

Além disso, o UNO já vem dispensando sua atenção para duas novas áreas: o sertão, a área mais sofrida de Pernambuco; e Tracunhaém, cidade próxima a Recife. Os planos requerem uma grande mudança estrutural na organização geral da UNO nos próximos seis meses. A nova estrutura (veja Figura 3) mostra um grande salto na dimensão da atividade da UNO, indo de um programa pontual a outro, diversificado e operante em várias áreas distintas.

Figura 3

PROJETO DA ORGANIZAÇÃO DA UNO

(a ser implementada no fim de 1982)

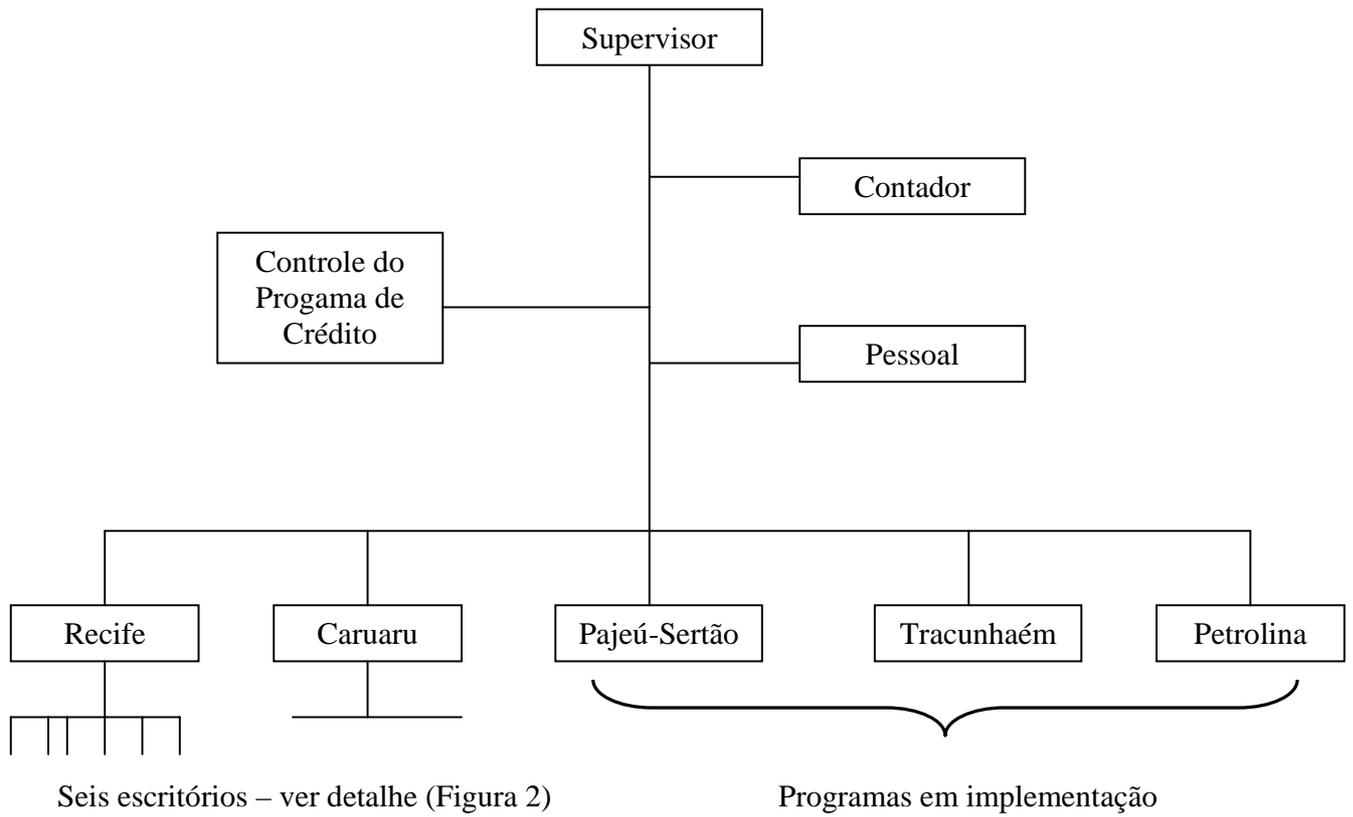


Tabela 4**FASE II (1979 – 1981 – ESTIMATIVAS PARA 1982)**

	1979	1980	1981	Total	1982 <i>(estimativa)</i>
Microempresas estudadas	1.782	1.437	2.110	5.329	4.000
Microempresas selecionadas	729	795	1.250	2.774	3.000
Propostas de crédito completas	432	438	958	1.828	2.300
Empréstimos concedidos	225	470	1.004	1.700	2.070
• novos empréstimos	171	354	860	1.385	1.800
• refinanciados	54	116	144	314	270
• % refinanciada	24	25	14	19	13
Quantia emprestada (em Cr\$ 000)	7.201	30.268	147.000	184.469	518.000
Equivalente em US\$	269.000	573.000	1.552.000	2.394.000	3.047.000
Média de empréstimos em US\$	1.200	1.200	1.500	1.400	1.500
Custo total do programa (em Cr\$ 000)	9.420	23.696	67.125	100.241	199.888
Equivalente em US\$	351.000	449.000	709.000	1509.000	1.175.811
Número de empregados	50	66	93	--	165
Custo total do programa/número de empréstimos em US\$	1.560	955	706	887	568

Tabela 5

COMPARAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS DE RECIFE E CARUARU (1981)

	Recife		Caruaru		Total
		% do total		% do total	
Empréstimos concedidos	387	39	617	61	1.004
Empréstimos novos	(291)	(34)	(569)	(66)	(860)
Valor emprestado (em Cr\$ 000)	55.000	88	92.000	62	147.000
Equivalente em US\$	581.000		971.000		1.552.000
Média de empréstimos em US\$	1.501		1.573		
Custo total do programa * (em Cr\$ 000)	23.038	40	34.844	60	57.822
Equivalente em US\$	243.300		368.000		611.000
Número de empregados	31	47	35	53	66
Empréstimos por empregados	13		18		
Custo do programa por empréstimo em US\$	627		600		
Custo do programa por empregado em US\$	7.838		10.514		

* O custo do programa não inclui administração geral, que totalizou Cr\$ 9.243.000, ou US\$ 97,602.

Em reconhecimento aos benefícios de ter escritórios regionais, demonstrados em Caruaru, a UNO Recife agora está dividindo suas operações entre seis escritórios, ou seis times com base próximas às concentrações de microempresas nas áreas mais remotas de Recife. Com essa separação em seis times, espera-se um aumento considerável na produtividade, já que os promotores estarão próximos aos seus clientes, eliminando as longas horas de deslocamento. Atualmente, a UNO fica no centro de Recife. Espera-se, também, que a presença da UNO nas comunidades mais pobres, por si só, já vai atrair mais microempresas para o programa, diminuindo a necessidade de identificação de microempresas. É importante notar que essa mudança deve-se muito a outro projeto do Banco Mundial destinado a assistir cidades brasileiras de médio porte e ao sucesso do programa de Caruaru.

A Rápida Expansão do Programa. A Tabela 4 demonstra a rápida expansão do programa e a Tabela 5, o desdobramento de atividades entre Recife e Caruaru. Em três anos o programa conseguiu dobrar o número de empréstimos concedidos, se compararmos aos seis anos anteriores. Devido às mudanças bancárias discutidas anteriormente, mais de 80% desse aumento de volume aconteceu em 1980 e 1981.

Diversas tendências positivas podem ser vistas na eficácia dos custos do programa. Em 1978, entregar US\$ 1 em empréstimos aos microempresários custava US\$2 ao programa. Em 1981, os custos do programa para o mesmo um dólar em empréstimos havia sido reduzido para US\$ 0.45. Isso aconteceu num momento de expansão e diversificação. A correlação crucial entre propostas de crédito e empréstimos concedidos aumentou de 50% em 1978 para mais de 100% em 1980 e 1981 e, conforme salientado anteriormente, os créditos foram processados rapidamente. Finalmente, o crescente volume de negócios representa uma porcentagem muito menor de refinanciamentos, o que aumenta o número de beneficiários. Como pode ser visto na Tabela 5, a relação custo-benefício do programa de Caruaru foi maior que a do programa de Recife, com uma média de 18 empréstimos por empregado – quase 50% mais que Recife. A diferença real é ainda maior, pelo programa de Recife ser essencialmente de crédito, enquanto que o de Caruaru está profundamente envolvido com a formação de cooperativas, atividade que requer muito tempo dos funcionários. As comparações de custos, igualmente reveladoras, mostram que os funcionários mais bem pagos em Caruaru são proporcionalmente os mais produtivos. Essa análise é de certa forma uma simplificação e é deficiente por não considerar as diferenças nos ambientes dos programas. O pessoal de Recife insiste em afirmar que é bem mais fácil estabelecer confiança na área de Caruaru, pois eles lá não passaram pelo vexame dos freqüentes atrasos dos bancos, muito comuns nos primeiros tempos do programa de Recife. Além disso, os próprios microempresários tiveram muito pouco contato anterior com programas de assistência, o que acarretou um certo cepticismo entre os microempresários de Recife.

Nesta fase de expansão rápida, o programa de Recife não sofreu grandes mudanças. O crescimento resultou mais das mudanças no BANDEPE que das mudanças do programa. Foi feita uma modificação na metodologia básica descrita anteriormente, resultado das experiências feitas em Caruaru. Isso consistiu em combinar dois passos do processo (seleção e análise), eliminando, dessa forma, os atrasos. Como resultado, os

microempresários só recebem uma visita (depois do censo) para a coleta de dados, depois da qual prepara-se a proposta de crédito. Em Recife, alguns microempresários conseguiram empréstimos duas semanas depois da visita, sendo a média para isso de 20 a 25 dias.

Novas metodologias. O programa de Caruaru precisou adotar novas abordagens que lhe permitisse auxiliar as microempresas na formação de associações e cooperativas. É unânime entre os funcionários que o processo de formação de grupos é longo e envolvente e que cada grupo é totalmente diferente. Seria impossível desenvolver uma metodologia-padrão, tal como a utilizada no programa de crédito. Com seu programa de crédito, a UNO, através de análises socioeconômicas, entrevistas e, com o auxílio da experiência de sua equipe, tem uma boa idéia das necessidades da comunidade. Baseados nisso, a equipe aborda microempresas selecionadas, muitas das quais não participaram do programa, e pergunta se elas estariam interessadas em participar de uma reunião com outras microempresas que produzem a mesma coisa, para discutir problemas comuns e possíveis soluções, entre elas a possibilidade da UNO lhes conseguir crédito. Geralmente convida-se um grupo de 30 pessoas, das quais de 15 a 20 aparecem. O aspecto mais significativo dessa metodologia solta é a dinâmica de grupo das reuniões. Os funcionários da UNO participam como facilitadores e moderadores, mantendo o foco nos assuntos levantados. Durante o trabalho da UNO nesta área, tem havido longos períodos de reuniões semanais (de seis a doze meses).

Os dois principais temas de discussão são a falta de controle das microempresas sobre a venda de seus produtos e a compra de suas matérias-primas. Cada vez mais, as microempresas expressam sua frustração de serem exploradas por intermediários que vendem seus produtos e por atacadistas de quem compram matéria-prima. A seqüência dos assuntos discutidos é se, como grupo, eles têm mais condições de barganhar e como tomar ações. Aqui, a UNO tem um papel vital para explicar com clareza a diferença entre ações informais de grupos, tais como compras e vendas, e ações mais formais, como a formação de cooperativas.

Depois de discutidos os assuntos, inicia-se o longo processo para definir que ação será tomada pelo grupo. O programa de crédito da UNO é uma parte vital desse processo, pois é o cimento que mantém o grupo unido e dá viabilidade a qualquer decisão tomada. Assim que a ação é acordada, a UNO ajuda o grupo a passar às próximas etapas: eleição dos líderes e métodos de implementação das ações acordadas.

1982 e Anos Seguintes. Contanto que a UNO tenha os fundos governamentais garantidos para seu programa, parece claro que as estimativas de 1982 (ver Tabela 5) estão bem razoáveis. Um maior número de funcionários e a descentralização das operações em Recife deverão trazer esse programa para o mesmo nível do programa de Caruaru.

III. IMPACTO DO PROGRAMA UNO/CARUARU

Este capítulo é uma análise do impacto do programa da UNO em Caruaru em suas diversas facetas. Não tentaremos quantificar os efeitos do programa, mas discutir os efeitos de sua metodologia com observações, entrevistas e análises dos relatórios. Neste ponto, a única forma de se conduzir um estudo científico dos efeitos do programa da UNO – em termos de vendas, empregos, valor líquido e outros indicadores normalmente utilizados nas tentativas de mudanças nas microempresas – seria criar um grupo-modelo de empresários no momento em que a UNO iniciasse seu trabalho com eles e manter dados precisos desde o início.

Para dados sobre vendas, empregos e valor líquido a serem utilizados em avaliações, é necessário ter dados precisos e históricos, para que se faça uma análise do antes e do depois das situações. Entretanto, a metodologia da UNO não é destinada a gerar tais dados. Atualmente, os dados são coletados numa entrevista de uma hora feita por um estudante universitário inexperiente, com um treinamento mínimo em negócios a um empresário que não tem relatórios, é normalmente bastante desconfiado e também costuma controlar a entrevista, mais que o entrevistador.

A falta de dados não é um ponto negativo para a UNO, que se vangloria de ter organizado sua metodologia e de conceder crédito num prazo curto. Se fosse dada atenção à necessidade da coleta de dados, as mudanças que precisariam ser feitas na metodologia do programa reduziriam drasticamente a capacidade da UNO de conceder os créditos. Além disso, a inflação brasileira de 100% anuais requer sofisticação nas análises de dados.

Deixando esses pontos de lado, muito pode ser dito sobre o impacto do programa da UNO em Caruaru, à luz de suas quatro áreas de atividades: crédito, formação de associações e cooperativas, tecnologia e treinamento.

Parte 1: Crédito

O crédito é visto como prioridade, como espinha dorsal do programa da UNO. Entretanto, antes de vermos o impacto do programa de crédito, diversos pontos devem ser considerados no critério de seleção da UNO. A UNO não seleciona microempresas para o crédito tomando por base sua capacidade de crescer ou de gerar empregos. Também não analisa a capacidade de gerar lucro como fator para aprovação de crédito. **O único fator que importa à UNO é o tamanho da microempresa (i.e., a empresa precisa ser qualificada como microempresa de acordo com critérios preestabelecidos) e qual o valor do crédito que ela pode realmente pagar. (Ver Tabela 2)**

Em 1981, a UNO – Caruaru processou 617 empréstimos. Desses empréstimos, 569 (ou 93%) foram para clientes novos do programa. Uma grande maioria desses microempresários não tinha acesso ao setor de financiamento formal e sofria com uma grave falta de dinheiro, o que lhes forçava planejar suas produções e serviços em ciclos extremamente curtos. As empresas eram, em sua maioria, familiares, com os recursos da

família e dos negócios misturados e, apesar de seus proprietários e empregados não estarem entre os mais pobres da região, eles recebiam muito pouca ajuda.

Menos de 50% dos créditos processados foram para pequenas lojas ou vendedores ambulantes e representaram cerca de 40% do total emprestado. Cinquenta por cento de todos os empréstimos feitos foram de quantias que variaram entre U\$ 500 e U\$ 800 e aproximadamente 70% do total emprestado foi para capital de giro.

Considerando que a premissa básica do programa da UNO é que a maior necessidade da microempresa é o crédito e que elas são, normalmente, confiáveis. Talvez o fator mais importante a ser analisado é o histórico de quitação de dívidas do crescente registro de empréstimos da UNO. Sem entrar no mérito de o crédito ser ou não a necessidade prioritária ou qual o impacto do programa de crédito, a primeira coisa que o programa da UNO precisa mostrar é uma taxa de quitação que vai justificar em parte a premissa básica. Essa análise se torna ainda mais importante se considerarmos o método extremamente liberal que a UNO utiliza na seleção de microempresas e o enorme crescimento do programa de crédito desde 1980, que coincidiu com o que foi, provavelmente, a pior crise econômica na história do Brasil que, juntamente com desastres naturais, como enchentes e seca, afetou a região nordeste. Esses fatores combinados dariam aos céticos do setor formal ainda mais motivos para crer que microempresas são riscos inaceitáveis para instituições financeiras.

Os métodos liberais da UNO de selecionar microempresas possibilitou-lhe prestar assistência a um grande número de microempresas que existiam à margem da economia, concedendo-lhes crédito no momento oportuno. Dessa forma, a UNO deveria ser avaliada quanto à questão do pagamento dos empréstimos. As microempresas terem sido riscos válidos de crédito é uma questão crucial na avaliação da eficácia do programa da UNO.

Infelizmente, é muito difícil fazer uma análise dos pagamentos de empréstimos. O sistema de controle atual da UNO é inadequado, especialmente se considerarmos a expansão da capacidade de empréstimos desde 1980. Há vários problemas.

Falta de informação: Qualquer sistema de controle criado pela UNO tem que ser baseado nas informações do BANDEPE, que no momento são lamentavelmente inadequadas. Ao invés de utilizar o método tradicional de análise que controla uma carteira de crédito com bases em prazos de 30/60/90/120 e mais de 120 dias, o BANDEPE fornece à UNO apenas três categorias de informação sobre cada empréstimo: montante e juros dos empréstimos vencidos e não pagos, montante vencido e não pago e montante ainda por pagar. Não é fornecida nenhuma informação sobre quanto tempo um empréstimo permanece sem pagamento. Para conseguir uma informação como essa, é necessário o trabalho metucioso de ir atrás dos arquivos dos clientes para calcular quantos pagamentos não foram feitos. Como o sistema de computadores normalmente causa atrasos no processamento dos pagamentos, praticamente todos os registros aparecem como atrasados em pelo menos 30 dias.

O outro fator complicador é que a UNO tem cinco escritórios que processam empréstimos, e as listagens dos computadores do BANEPE não dão nenhuma indicação de onde os empréstimos foram processados. Mais uma vez, é necessário um trabalho metucioso de exame dos registros de cliente por cliente para descobrir onde os empréstimos foram processados.

Falta de infra-estrutura: A UNO não tem a sofisticação necessária para controlar direito o arquivo de empréstimos acima de um milhão de dólares. Deixando-se os problemas de registro do BANDEPE de lado, a UNO não tem funcionários com experiência para estabelecer um controle adequado nesta área crucial. Os gerentes da UNO estão bem a par dos problemas e estão negociando com o BANDEPE para tentarem resolver os problemas de informação. Além disso, há planos de contratarem um profissional com qualificações para atuar como “controlador” da área de empréstimos.

A importância dessa área não pode ser subestimada. O processo de aprovação de empréstimos da UNO é muito rápido, descentralizado e flexível, e só pode ser eficaz se há um contrapeso de controles muito eficiente e um sistema de registros no nível administrativo. Isso é crucial para a capacidade da gerência de identificar e tratar de áreas problemáticas o mais rapidamente possível.

Apesar desses problemas, há os testes que podem ser feitos no arquivo que, com alguns dados históricos, podem dar uma boa indicação das taxas de reembolso. Os testes aplicados foram determinados por informações disponíveis do BANDEPE. Duas dessas categorias de informação contêm os dados mais importantes: montante vencido e não pago e montante a pagar.

O tempo médio de vencimento de uma carteira de títulos varia entre doze e quinze meses e os empréstimos têm de três a seis meses de carência com pagamentos mensais de igual valor a partir de então. Utilizando as categorias acima, é possível identificar os empréstimos problemáticos pela separação daqueles que têm o montante a pagar igual ou menor que o montante vencido, obedecendo a lógica que empréstimos com um atraso de mais de 180 dias devem ser considerados problemáticos e aparecerão nessa listagem com um montante vencido maior ou igual ao montante a ser pago. O exemplo hipotético na Tabela 6 ilustra essa lógica.

Utilizando esta fórmula – montante atrasado maior ou igual ao montante a ser pago – é possível identificar os casos mais sérios de não pagamento. Seu uso, entretanto, não é 100% seguro. Os empréstimos que foram pagos e estão perto de seu prazo de vencimento, mesmo estando apenas um mês atrasados, aparecerão nessa listagem, mesmo sem fazer parte dos atrasos mais graves. Também, os empréstimos dos quais nenhum pagamento foi feito não aparecerão até que estejam com um atraso muito grande (apesar desses casos serem bem incomuns).

Utilizando as fórmulas descritas e baseando os cálculos nas impressões feitas em 31 de dezembro de 1981, foi encontrado que o montante total dos empréstimos problemáticos era de Cr\$ 2.858.143,00 (Cr\$ 1.684.988,00 atrasados e Cr\$ 1.173.155 a

pagar). O montante total desses empréstimos equivalia a 2,03% do total emprestado (Cr\$ 140.669.000,00). Essas estatísticas batem com o que a UNO afirmou sobre seu programa, que há uma taxa de reembolso de 98%.

Tabela 6

TAXAS DE REEMBOLSO COMPUTADAS

(Exemplo hipotético para ilustrar o método utilizado)

Mês	Montante Atrasado de um Empréstimo de US\$ 120 por 15 Meses com Carência de 3 Meses			Montante a Pagar
	<i>Hipótese 1</i> <i>(nenhum pagamento feito)</i>	<i>Hipótese 2</i> <i>(3 pagamentos feitos)</i>	<i>Hipótese 3</i> <i>(4 pagamentos feitos)</i>	
1	-	-	-	120
2	-	-	-	120
3	-	-	-	120
4	10	-	-	110
5	20	-	-	100
6	30	-	-	90
7	40	10	-	80
8	50	20	10	70
9	60*	30	20	60
10	70	40	30	50
11	80	50*	40*	40
12	90	60	50	30
13	100	70	60	20
14	110	80	70	10
15	120	90	80	0

Entretanto, utilizar o total do registro causa uma distorção, pois o volume de empréstimos aumentou consideravelmente na segunda metade de 1981 e os empréstimos que apresentaram problemas de pagamento foram feitos provavelmente no fim de 1980 ou início de 1981. Por isso, é necessário tentar comparar os empréstimos que apresentaram problemas com o volume de empréstimos processados no mesmo período.

Dos Cr\$ 2.858.143,00 dos empréstimos-problema, Cr\$ 1.526,209,00 – ou 54% - foram empréstimos feitos entre outubro de 1980 e março de 1981. Durante esse período a quantia total emprestada foi Cr\$ 26.463.00,00. Os empréstimos-problema são 5,8% desse total.

* Utilizando a fórmula descrita no texto, ponto no qual o empréstimo poderia ser considerado como estando em grave atraso.

Uma taxa de reembolso de 94% é, então, uma medida precisa do mérito que os empréstimos feitos pela UNO têm. Como o BANDEPE não separa seus registros de acordo com os escritórios da UNO, foi impossível separar as estatísticas referentes a Caruaru somente.

Uma análise de dois registros mais antigos que precedem o que foi analisado agora confirmam essa taxa de reembolso. (Ver Tabelas 7 e 8).

Tabela 7

TAXAS DE REEMBOLSO DO PROGRAMA DE EMPRÉSTIMO DO BANCO DO NORDESTE

	Número de Empréstimos	Quantia Empréstada	% do Total
Total por programa	144	Cr\$ 5.000.000,00	(100)
Totalmente reembolsado	108	3.150.000,00	63
A pagar	36	1.850.000,00	37
- <i>com pagamento em atraso</i>	18	432.169,00	8
- <i>vencido e não pago</i>	13	322.463,00	6

Tabela 8

TAXAS DE REEMBOLSO DO PROGRAMA DE EMPRÉSTIMO DO BANDEPE

	Número de Empréstimos	Quantia Empréstada	% do Total
Total por programa	694	Cr\$ 24.288.000,00	(100)
Totalmente reembolsado	582	17.301.000,00	71
A pagar	112	6.983.000,00	29
- <i>com pagamento em atraso</i>	74	1.316.308,00	6
- <i>vencido e não pago</i>	60	906.876,00	4

Esses registros, datando de 1978 – 1979, mostram taxas de reembolso de 92% e 94%, respectivamente. Esses números são exatos, pois não há registros de novos empréstimos feitos e os já existentes estão apenas sendo pagos.

Os empréstimos problemáticos nos registros de 31 de dezembro de 1981 indicam que os empréstimos ao setor varejista apresentam maiores riscos que os empréstimos aos setores de serviços e indústria; 75% dos empréstimos problemáticos estavam naquele setor, que representa apenas 60% do total. Não é surpresa que aquele setor represente um

risco maior, pois ele consiste, de uma forma geral, de microempresas com apenas uma ou duas pessoas trabalhando em linhas limitadas de produção. Se são malsucedidos, desaparecem com facilidade. Uma taxa de reembolso de 94%, levando-se em conta todos os fatores, deverá ser considerada excelente, uma forte evidência de que o programa da UNO foi bem-sucedido em seu objetivo principal. Como se pôde notar, há problemas no controle que, se solucionados, podem melhorar ainda mais resultados que já são bons. A gerência do programa reconhece e fez disso uma prioridade. Finalmente, o programa só desconta 3% de todos os empréstimos para um fundo de garantia. Dadas as evidências, há que se pensar num aumento desse valor para 6%.

Parte 2: Formação de Cooperativas e Associações

A UNO/Caruaru começou seu trabalho com cooperativas e associações em julho de 1980, tomando três projetos específicos quase que imediatamente:

- 1) Assistência a microempresas de Santa Cruz do Capiberibe, resultando na criação de três grupos, com o objetivo de comprar matéria-prima.
- 2) Trabalho com ceramistas em Alto do Moura, resultando na formação de uma associação legal que lhes garantisse os depósitos de argila e que lidasse com os problemas da comunidade.
- 3) Trabalho com fabricantes de telhas e tijolos em Bezerros, resultando na fundação de uma cooperativa de comercialização para reduzir a dependência que os microempresários tinham dos intermediários.

Esses esforços envolveram, no total, mais de 220 microempresas (160 ceramistas, 40 fabricantes de tecidos e 26 fabricantes de telhas e tijolos) e três abordagens totalmente distintas baseadas em circunstâncias locais. No final de 1981, a UNO começou a trabalhar com um quarto grupo, de 20 fabricantes de sinos para rebanhos em Santa Tereza dos Chocalhos.

Esta área de esforço marcou uma nova tentativa, crucial para a UNO. Contrariamente às premissas e hipóteses originais de seu programa, a UNO começou a tentar mudar o comportamento do microempresário de uma maneira dramática. Igualmente, a UNO decidiu tentar mudar o ambiente econômico que afetava os microempresários dando a eles o poder de barganhar para neutralizar os intermediários que os exploravam. Enquanto que a metodologia usada até este ponto tinha dado ênfase ao contato mínimo com os microempresários para maximizar o número que o programa alcançaria, essa nova atividade acarretaria um envolvimento substancial da equipe do programa com os microempresários, com encontros semanais.

A área de formação de associações e cooperativas é o primeiro programa totalmente diferente experimentado pela UNO desde o princípio. A importância da formação de associações e cooperativas pode ser vista no número de empréstimos

concedidos a microempresários envolvidos em associações e cooperativas. Em 1981, esses empréstimos foram 68, de um total de 617, ou 11%.

Santa Cruz do Capibaribe

A primeira fase do trabalho da UNO neste caso foi um estudo socioeconômico bem detalhado. Esse estudo revelou que a atividade predominante da área era fabricação de tecidos de retalhos importados de grandes indústrias têxteis a mais de 2.100 km, em São Paulo. O fato de tantas pessoas numa área pequena estarem envolvidas no mesmo negócio justificava-se pela maneira que a indústria foi introduzida na região. Esses empresários decidiram tentar usar a força de trabalho feminina que abundava, dando-lhes retalhos para costurar, criando tecidos de terceira e quarta categorias, para serem vendidos nos mercados mais pobres do interior do Brasil. Com os problemas cíclicos de seca e desemprego, que resultam em grandes migrações para centros urbanos como Santa Cruz, as mulheres começaram a tender cada vez mais para essa atividade.

A microempresa varia em tamanho daquelas que empregam três pessoas (uma pessoa para cortar e duas costureiras), usando duas ou três máquinas de costura velhas (muitas com mais de vinte anos de uso) às que têm máquinas industriais de qualidade e empregam de seis a dez pessoas. A média do número de empregados são dois. Há também um grande número de mulheres que têm máquinas de costura e fazem trabalhos, como “bicos” para as microempresas.

O canal mais importante para a venda dos produtos são os mercados abertos, ou feiras, que ocorrem duas vezes por semana, quando consumidores de todo o norte e nordeste vêm às compras. A tendência é de que eles comprem em pequenas quantidades e, em alguns casos, que desenvolvam uma relação permanente de compra com uma empresa específica. A média de vendas para microempresas nesse setor é cerca de US\$ 700 mensais. A renda média familiar é US\$ 145.

Oitenta por cento desses empresários adquirem sua matéria-prima de armazéns a duas ou três vezes o preço cobrado em São Paulo.

Baseada nesses dados e em muitos outros mais que não foram detalhados aqui, a UNO concluiu que o problema principal das microempresas nesse setor foi sua extrema dependência dos atacadistas locais, os quais não somente cobram preços exorbitantes, como também mantêm os empresários numa corda-bamba, pois são a única fonte de financiamento disponível. Há padrões de comportamento extremamente difíceis de serem mudados. Desenvolveram-se relações de patrão/empregado entre os microempresários e os atacadistas locais, que lhes possibilitaram fazer compras mensais com o “privilegio” de pagar quando e como puderem, sem juros. Ao invés de analisar os preços que lhes são cobrados, os microempresários tendem a ser muito gratos pela indulgência demonstrada pelos atacadistas. Além disso, os atacadistas tiram vantagem da aversão dos microempresários pela dívida e, em muitos casos, cobram os mesmos preços exorbitantes para as comprar pagas à vista, no ato da compra.

Foram identificadas, também, outras áreas problemáticas. Entretanto, foi na compra de matéria-prima que a UNO sentiu que poderia fazer a diferença.

Grupo I: Baseada nos dados coletados em levantamentos individuais, a UNO convidou 22 pessoas para uma reunião, tendo como critério o fato dessas 22 pessoas estarem entre os mais pobres da região; eram os que faziam “bicos”, não microempresários. Da reunião participaram apenas dez dos 22 e serviu para estabelecer a credibilidade da UNO. No decorrer da reunião ficou claro que essas pessoas eram reticentes no tocante à associação por um esforço comum e que havia uma desconfiança quanto à UNO, pois acreditavam se tratar de um programa governamental e temiam ter que pagar impostos. Algumas delas, temendo que a UNO tivesse relação com os cobradores de impostos, deram informações sobre si. Entretanto, ficou claro, também, que o problema mais importante desses indivíduos era obter matéria-prima, e que eles estavam conscientes dos preços altos que pagavam.

Durante a segunda reunião, para a qual foram convidados outros 12 “fazedores de bicos”, foi criada uma atmosfera de confiança e os participantes sentiram-se à vontade de falar abertamente. A UNO descobriu, também, que poucos desses indivíduos viviam realmente “de bico”. A maior parte deles estava numa situação melhor que a mostrada pelos estudos da UNO.

A UNO começou a guiar essas pessoas para formarem grupos que poderiam comprar a matéria-prima diretamente de São Paulo. Observa-se que o time da UNO contaria com a dinâmica do grupo e, em suas sugestões, ficou claro que eles respeitariam as decisões por ele tomadas. O grupo começou a juntar forças quando ficou claro para os membros que, se fizessem um *pool* com seus recursos (i.e., os empréstimos a eles concedidos pela UNO), eles teriam dinheiro suficiente para ir a São Paulo e comprar retalhos em maior volume com menores preços.

Durante esse período a preocupação era decidir quem iria a São Paulo com o dinheiro do grupo para realizar a compra. O grupo se mostrou suscetível a membros que se impunham e dominavam as discussões e decisões. Um membro – que estava em melhor situação que os outros – insistia que ele fosse a São Paulo, pois ele tinha contatos e já havia feito compras lá no passado. A equipe da UNO ficou apreensiva com a resistência do grupo a esse indivíduo com tanta convicção. A UNO, então, propôs que um de seus funcionários acompanhasse o comprador. O membro que havia se imposto mudou, então, sua estratégia e afirmou que, já que ele gastaria muito tempo em São Paulo, o grupo deveria lhe pagar uma taxa, que seria proporcional à quantidade de retalhos trazida para cada um. Após uma discussão exaltada, o grupo expulsou esse membro. Eles entenderam que ele tinha intenções que seriam negativas para o grupo e que não lhe poderiam confiar uma quantia alta de dinheiro (mais de US\$ 10,000). Escolheram dois outros membros, entre os mais pobres do grupo, para irem a São Paulo.

A compra dos retalhos em São Paulo foi um tremendo sucesso para o grupo. Todos os membros puderam comprar suprimentos que durariam por mais de três meses pela metade do preço, além dos retalhos serem de melhor qualidade que os comprados em

Santa Cruz. Uma vez realizada essa tarefa, entretanto, o grupo perdeu sua dinâmica e o comparecimento às reuniões caiu. Exceto por uma pequena compra feita em grupo em estabelecimentos locais, o grupo não conseguiu tomar outras ações. A posição da UNO aqui era de que novos financiamentos não seriam disponibilizados até que 80% dos financiamentos já feitos fossem quitados.

Grupo II: O segundo grupo formado pela UNO não pode ser analisado à mesma luz dos outros, pois consiste de cinco membros de uma família dominada por um patriarca e não aceita ninguém de fora. A situação econômica desses membros é muito melhor que a de outros grupos. O patriarca era proprietário de várias máquinas industriais, de um carro e de uma boa casa.

Na verdade, os membros nunca formaram um grupo. O patriarca juntou todos os fundos e foi a São Paulo comprar material. A participação da UNO foi mínima e consistiu apenas da concessão de crédito.

Grupo III: Esse grupo foi formado da mesma maneira que o primeiro, mas os indivíduos escolhidos foram, em sua maioria, mais pobres. O grupo evoluiu paralelamente ao Grupo I, mas infelizmente os resultados não foram tão benéficos.

Mais uma vez, a decisão crucial para a vida desse grupo era quem iria a São Paulo e, mais uma vez, um grupo conseguiu impor sua vontade. Entretanto, a UNO não interveio e a mulher foi a São Paulo e comprou retalhos de baixa qualidade para todos, exceto para ela. O resultado foi que o grupo recebeu retalhos que eram, em grande parte, inutilizáveis, e os membros perderam o interesse e ficaram desconfiados dos benefícios de uma ação conjunta.

A equipe da UNO discutiu o assunto e entrevistas feitas com membros desses grupos revelou o seguinte:

Resultados: Os membros do Grupo I foram substancialmente beneficiados pela intervenção da UNO, não somente pela compra dos retalhos em si, mas também porque muitos utilizaram financiamento para comprar máquinas de costura. Em alguns casos, esses microempresários realmente dobraram sua produção e, como resultado, geraram empregos e lucros mais altos.

Entretanto, a relação patrão/empregado entre microempresários e atacadistas de retalhos em Santa Cruz se provou muito forte. Ao invés de mudar seu padrão de compras depois de sua experiência exitosa, o Grupo I continuou com seus hábitos tradicionais de compras. A UNO não conseguiu inocular no Grupo I uma disciplina por meio da qual os benefícios substanciais de suas compras bem-sucedidas resultariam numa nova compra. O problema aqui foi simplesmente de falta de mecanismo. Depois do sucesso em São Paulo, foram feitas tentativas locais de compras em grupo mas, além do problema tradicional de patrão/empregado, esperava que os membros apresentassem uma soma total – algo com o qual estavam completamente desacostumados.

O resultado do programa da UNO para o Grupo III foram poucas ou nenhuma mudança. De fato, o impacto pareceu-lhes negativo, pois as expectativas foram levantadas e nenhum benefício realizado.

Tanto no Grupo I como no Grupo III a passividade dos membros motivada pela falta de experiência e insegurança permitiu que indivíduos egoístas impusessem suas vontades. A UNO pôde interferir em tempo com o Grupo I, mas não apreendeu o suficiente dessa experiência para intervir de forma similar no Grupo III.

O programa de crédito da UNO foi fator determinante para fazer com que esses grupos tomassem ações. De fato, contrariamente ao que os grupos possam ter expressado à UNO, foi o componente de crédito que os manteve juntos. Isso se mostra claramente com o Grupo I, em particular: mesmo sua experiência tendo sido exitosa, eles não tomaram nenhuma ação subsequente em oito meses desde sua compra bem-sucedida.

Alto do Moura: Associação de Ceramistas

Alto do Moura, localizado a cerca de oito quilômetros de Caruaru, é conhecido em todo o Brasil por seu artesanato, particularmente por suas estatuetas de cerâmica. A produção dessas estatuetas começou há 30 anos com um homem, Mestre Vitalino, que se tornou famoso em todo o país e inspirou muitos, que começaram a imitar seu estilo único. O resultado é que há, hoje, mais de 200 ceramistas em Alto do Moura. Essa colônia de artesãos foi seriamente ameaçada no fim de 1979, início de 1980, quando o proprietário das terras onde ficavam os depósitos de argila tentou evitar o acesso dos artesãos. O assunto teve repercussão nacional, ao ponto da Rede Globo fazer um programa sobre o Alto do Moura.

A envolvimento da UNO começou em fins de 1981, quando os artesãos começaram a ficar frustrados com a falta de atenção do governo aos seus problemas, não somente em termos de acesso às reservas de argila, mas também pela falta de serviços de saúde e educação. A UNO começou identificando esses problemas, visitando artesãos e depois convocando reuniões. Mais de 100 artesãos compareceram.

O problema imediato ficou claro, bem como a necessidade de haver uma entidade representativa que pudesse fazer um *lobby* eficaz para os artesãos. Além disso, havia também a necessidade do grupo de ter um status legal, pois estava claro que, motivado por uma atenção crescente do público à sua condição, o governo começava a se mostrar solidário ao pleito dos artesãos. Com tudo isso em mente, a UNO ajudou os artesãos a decidir pela criação de uma associação legal que poderia funcionar como proprietária e administradora dos depósitos de argila em nome de todos os artesãos. Dessa forma, em agosto de 1981, a Associação de Residentes de Alto do Moura – ABMAM – foi criada. Ao invés de se dedicar unicamente às necessidades da atividade econômica – o artesanato – foi também decidido que a missão da associação deveria englobar as necessidades da infra-estrutura da comunidade, bem como os problemas de saúde e educação. Os estatutos, com a orientação da UNO, eram não restritivos, à medida que seria permitido aos não-membros comprar argila ao mesmo preço que os membros.

Com a associação funcionando, o *lobby* foi intensificado e o governo desapropriou (mediante pagamento de indenização) as terras que tinham os depósitos de argila, doando-as à associação. Outras promessas foram feitas pelo governo: um professor para a comunidade, uma escola, um posto de saúde, melhorias nas ruas e um telefone. Dentre esses problemas, entretanto, somente o telefone se materializou, em fevereiro de 1982, enquanto que as promessas do governo datam de bem antes, princípio de 1980.

A associação tem cerca de 160 membros dos quais 80 não pagaram suas obrigações (aproximadamente US\$ 50). Foi garantido um espaço considerável, onde as festas e reuniões acontecem e onde uma exibição permanente de artesanato está sendo montada. É também onde fica o único telefone da comunidade.

É importante ressaltar que o papel da UNO foi apenas de conselheira e por isso não foi dado crédito a nenhum de seus membros. Entretanto, a participação da UNO foi importante para orientar do grupo na organização e na escolha de quais estruturas legais adotar.

Os artesãos se uniram por uma necessidade comum: suprimento de matéria-prima, que substituiu o crédito como ponto focal para a formação do grupo. A associação mostrou-se eficaz no *lobby* feito junto ao governo para garantir o suprimento de argila, e a um preço 30% abaixo daquele pago anteriormente pelos artesãos, garantindo, assim, a continuação e o crescimento da rentabilidade da atividade artesanal em Alto do Moura.

Há alguns pontos negativos. Apesar de Alto do Moura ser uma comunidade pobre, é altamente estratificada. Alguns artesãos conhecidos compram trabalhos de artesãos mais pobres e afixam seus nomes às obras para depois vendê-las a preços mais altos. A UNO não conseguiu acabar com essa exploração, apesar de ainda estar tentando, e continua a levantar o assunto com os diretores.

Praticamente todos os diretores da ABMAM (cerca de oito indivíduos) fazem parte da elite de Alto do Moura e agem de forma bastante paternalista com seus membros. Isso é interessante, pois esses diretores foram eleitos numa reunião com a presença de mais de três quartos dos membros. Muitos dos membros se sentem alienados da associação e as reuniões têm um comparecimento pobre (por exemplo, somente 30 compareceram à reunião de fevereiro de 1982; seis eram diretores).

Ao falarmos com não-membros da associação, detectamos uma certa desconfiança e, pelo menos em um caso, de animosidade contra a liderança do grupo. Por sua vez, a associação não vê a necessidade de recrutar membros ou de convencê-los de que a associação é boa para eles. É esperado que os artesãos se filiem por iniciativa própria. Entretanto, em discussões com o autor, artesãos trabalhando a uma distância de meros nove metros da sede da associação (uma das melhores construções da comunidade) mostraram uma percepção equivocada do quê e para quem a associação é e o que já fez.

Cooperativa de Bezerros

De longe, a realização mais significativa do programa da UNO na área de formação de associações e cooperativas foi seu trabalho em Bezerros, a 25 quilômetros de Caruaru. Aqui a UNO possibilitou mudanças dramáticas na vida dos fabricantes de telhas e de tijolos da área. A UNO não apenas ajudou na criação de uma instituição permanente – uma cooperativa – como também afetou o meio econômico, mudando a relação entre os fabricantes de telhas e de tijolos e os intermediários.

O envolvimento da UNO começou em julho de 1980, quando um grupo de fabricantes de telhas pediu ajuda para criar alguma forma de associação. Eles sentiram que, de alguma maneira, eles poderiam criar uma liga que os tornaria qualificados para receberem serviços de saúde do governo. O primeiro passo da UNO foi ir até o local e fazer pesquisas sobre a situação.

Em Bezerros, a UNO encontrou uma concentração de mais de 250 fabricantes de telhas, dos quais 200 mal se sustentavam. Essa concentração é ao longo da margem do Rio Ipojuca, onde se fabrica telhas há mais de 50 anos. A qualidade da argila é tão alta que métodos de produção primários são adequados para a produção de telhas, tijolos e calhas.

Ao pesquisar a situação socioeconômica da área, a UNO encontrou que devido à essa alta concentração de produtores, os intermediários conseguiam levar enormes vantagens na barganha por preços baixos, resistindo até que a necessidade de dinheiro fosse tão grande que os produtores aceitavam seus preços. Como esses produtores não têm registros, a UNO fez uma análise detalhada e encontrou que eles estavam vendendo a 10% abaixo do custo, computando um salário mínimo por produtor. (Importante ressaltar que o salário mínimo regional é considerado insuficiente para manter uma família de cinco pessoas.) Enquanto isso, os intermediários que, em sua maioria possuíam caminhões, tinham lucros que variavam entre U\$ 600 e U\$ 1,000 por semana, com quatro a seis cargas.

Esses fatores levaram a UNO a acreditar que a melhor estratégia para essa população seria a criação de uma cooperativa. A UNO então iniciou um processo de reuniões semanais com os produtores, para educá-los e para explicar-lhes as possibilidades e o potencial de uma ação como aquela. Essas reuniões eram demoradas, pois os produtores não acreditavam que a mudança dessa situação na qual se encontravam dependia de sua capacidade. Cerca de 30 produtores participaram dessas reuniões, dos quais 26 se tornaram os membros-fundadores da cooperativa.

Em março de 1981 o Rio Ipojuca transbordou, destruindo instalações e equipamentos dos produtores. Isso acelerou muito o processo, pois a criação de uma cooperativa se tornou cada vez mais necessária. Depois do transbordamento, a UNO fez um esforço de emergência para prover os produtores com financiamento para que eles reconstruíssem suas instalações e a cooperativa foi fundada em 26 de abril de 1981.

Devido à complexa burocracia que regem as cooperativas no Brasil, a cooperativa não foi totalmente legalizada e operacionalizada até dezembro daquele ano.

É interessante notar que os arquivos da UNO mostram que após os financiamentos de março de 1981, uma grande maioria dos produtores continuaram a acreditar que a cooperativa seria, no máximo, uma solução parcial para seus problemas e que eles teriam que continuar a vender para os intermediários.

A relação patrão/empregado entre intermediários e produtores nessa área é profunda e complexa. Com o passar do tempo a situação dos produtores se deteriorou a um ponto onde eles tinham que pedir adiantamento aos intermediários. Isso aconteceu com a maioria dos produtores e deu aos intermediários ainda mais poder sobre uma já vulnerável população. A atitude dos produtores com os intermediários era passiva e de aceitação, nos moldes de “se eu tivesse um caminhão, faria a mesma coisa”. Promover uma mudança dessa para uma atitude militante de cooperação de grupo foi um salto considerável para essas pessoas, mesmo depois de um longo processo, de nove meses, de reuniões semanais com a equipe da UNO.

Desde o início, o papel da UNO na formação da cooperativa era predominante, ao ponto de um membro da UNO (que esteve envolvido no processo desde o início) ter sido nomeado gerente-geral da cooperativa a pedido dos próprios produtores.

Vários assuntos precisaram ser resolvidos antes da fundação da cooperativa, sendo o mais crucial deles o compromisso dos membros de entregar toda a sua produção à cooperativa. Outros assuntos eram a eleição da diretoria, a necessidade de padronização do tamanho das telhas e o estabelecimento dos preços que seriam pagos pela cooperativa e cobrados no mercado. Ficou decidido que a cooperativa pagaria 15% além dos custos ao produtor e venderia a terceiros com um lucro de 25%, ajudando, dessa forma, a capitalizar a cooperativa.

A cooperativa recém-formada fez um *lobby* bem-sucedido com o prefeito de Bezerros e garantiu uma área grande de terra, próxima à principal estrada, que corta o estado de Pernambuco. Essa área é do tamanho de um campo de futebol e é inteiramente cercada e segura para estocar a produção dos membros. A cooperativa conseguiu, também, garantir um empréstimo de Cr\$ 4.000.000,00, a serem usados para financiar produtores num esquema rotativo. A cooperativa também solicitou um empréstimo de Cr\$ 7.000.000,00 do Polonordeste, para cobrir a compra de um caminhão, o financiamento de produção e um ano de salários do gerente-geral e de um contador, trabalhando meio-período.

O primeiro grande problema enfrentado pela UNO foi a seleção do presidente da cooperativa. Os membros elegeram unanimemente um produtor sobre o qual a UNO tinha dúvidas, pois ele era um conhecido “carroceiro” e tinha intenções questionáveis. A UNO conseguiu resolver esse problema com sua desqualificação, pois o banco se recusou a aceitar sua assinatura. Ele tinha um histórico de passar cheques sem fundo. Mais uma vez um grupo passivo e inseguro havia escolhido um líder que lhes impunha sua vontade.

A UNO conseguiu resolver o problema de convencer o presidente a renunciar (apesar de continuar como membro da cooperativa) e organizar a eleição de um membro apropriado.

A cooperativa que começou a operar em dezembro de 1981, consistia de 26 membros, seis dos quais numa situação relativamente boa, com uma capacidade mensal de produção como a seguir:

	<u>Produção Média Mensal</u>	<u>Número de produtores</u>	<u>Total</u>
Telhas	40.000	26	1.040.000
Tijolos	16.000	26	416.000
Calhas	4.000	6	24.000

Com bases nas estimativas acima com produção total e com os novos preços, a cooperativa conseguiria vender cerca de US\$ 50,000 em telhas, tijolos e calhas por mês, e comprar US\$ 37,500 da produção de seus membros.

A cooperativa começou a operar em janeiro de 1982, com bastante dificuldade, pois não tem um caminhão e é forçada a contratar vendas e enviar compradores diretamente aos produtores para buscarem seus produtos. Essa situação é particularmente perigosa, pois a cooperativa, no momento, está dependendo dos mesmos intermediários que sempre operaram na área e que não estão muito felizes com a atuação da cooperativa. O gerente-geral visita cada membro semanalmente e organiza qual produção será entregue e, baseado nisso, o valor do crédito que o membro precisa como adiantamento. A cooperativa então faz um lançamento em sua linha de crédito e paga os membros. Até o momento a cooperativa ainda não estabeleceu a capacidade de negociar todo o potencial de produção de seus membros, pois não foi capaz de estabelecer laços fortes com compradores que não os intermediários tradicionais. Até agora isso não se mostrou um problema sério, já que as chuvas limitaram a produção. Entretanto, a cooperativa tem um estoque de produtos finalizados (todos nos lotes de cada membro) e em 1982, chegou perto de lançar o último valor disponível de sua linha de crédito.

Não pode haver dúvidas de que a cooperativa existe num ambiente hostil, pois significa uma séria ameaça aos antigos padrões de exploração feita pelos intermediários. De fato, o gerente-geral, funcionário da UNO, recebeu ameaças de morte. Se a cooperativa consegue sobreviver apesar da hostilidade, há todas as indicações que ela crescerá e proverá seus membros com muitos serviços necessários. Cerca de seis indivíduos já expressaram interesse em se filiar e o potencial é para 200 outros membros. Além dos benefícios de estabelecer preços justos, a cooperativa poderá implementar importantes mudanças tecnológicas (ver Parte 3, sobre Tecnologia), que aumentará a produtividade e possivelmente introduzirá produtos novos e mais lucrativos. Pela primeira vez, haverá serviços de saúde disponíveis aos seus membros. Mais importante, os membros poderão expandir seus negócios tendo uma vazão garantida, uma vez que a cooperativa já terá lugar conquistado no mercado.

Discussões com a equipe da UNO, entrevistas com membros e o comparecimento a uma reunião da cooperativa durante a visita do autor revelaram que a renda já cresceu. Além disso, a atitude dos membros é mais confiante e eles estão começando a acreditar que a cooperativa pode ser uma empresa viável; pode, de fato, resolver alguns de seus problemas. Essa mudança de atitude foi exemplificada na reunião geral onde veio a público que cinco ou seis dos membros estavam vendendo diretamente aos intermediários. Os outros membros concordaram unanimemente que deveriam tomar medidas drásticas para evitar esse tipo de comportamento e que membros que não cumprissem as regras da cooperativa deveriam ser expulsos.

Entretanto, a cooperativa está numa situação vulnerável. Ela é totalmente dependente do financiamento da UNO. O trabalho de base para garantir a venda da produção dos membros foi insuficiente. Os membros da cooperativa ainda estão muito dependentes do gerente-geral, que domina as reuniões e discussões.

A cooperativa será sempre dependente dos intermediários de uma forma ou de outra, mas o sistema atual pelo qual os membros mantêm sua produção em suas terras e entregam-na aos intermediários emperra o processo de quebra da relação patrão/empregado entre os intermediários e produtores. É igualmente importante que a cooperativa consiga recolher a produção de seus membros para estocá-la em um lugar central. Enquanto a cooperativa depender dos intermediários para o frete, esses sempre farão ameaças à sua existência. Essa situação deverá ser resolvida em breve, pois a aprovação do financiamento para a compra de um caminhão está programada para um futuro próximo.

Santa Tereza dos Chocalhos

O trabalho mais recente na área de formação de associações e cooperativas, começado em setembro de 1981, é o de uma comunidade de 20 produtores de sinos para rebanhos. Nessa comunidade, mais uma vez, os intermediários são bem-sucedidos para forçar a queda dos preços. Utilizam-se métodos de produção extremamente primitivos, passados adiante por gerações. Apesar de ser próxima a uma cidade de tamanho razoável, a comunidade é bastante isolada, sem serviços de saúde nem escolas. (Uma mãe na comunidade está ensinando às crianças os fundamentos básicos da leitura.)

A estratégia da UNO em Santa Tereza dos Chocalhos foi estabelecer uma lista de preços mínimos acordada por todos os produtores. Como os produtores não têm capital de giro e são extremamente vulneráveis, a UNO decidiu que a melhor ação possível seria financiar os produtores de forma que eles pudessem segurar os preços mínimos. Cientes do que os produtores tentavam, os intermediários armazenaram os sinos na esperança de pressioná-los. Os financiamentos permitiram que os produtores continuassem trabalhando e acumulando seus próprios estoques de forma que quando os intermediários diminuíssem seus próprios estoques, eles seriam forçados a comprar com os preços dos produtores. Entretanto, a UNO não foi capaz de incluir Santa Tereza em seu programa de crédito, pois está fora de sua jurisdição. Por isso, foi necessário encontrar uma fonte de recursos externa.

Ainda é muito cedo para avaliar o impacto dessa estratégia. A nova lista de preços só foi fechada em janeiro de 1982 e os estoques dos intermediários ainda não haviam acabado até o momento da preparação deste relatório. Entretanto, os produtores estão otimistas e entusiasmados, e a UNO tem convicção de que há um potencial real deles se tornarem um grupo forte e operante.

No início a UNO agiu como conselheira, conseguindo êxitos num curto período de tempo. Sua habilidade de financiar os produtores deu à UNO credibilidade, quando esses produtores eram céticos quanto ao sucesso que a UNO poderia ter. Mas a credibilidade da UNO poderia se desintegrar, pois não há uma compreensão suficiente do mercado dos sinos para rebanhos. Aumentar o nível de expectativa dos produtores poderia ser potencialmente perigoso. Há uma incerteza quanto a quem será o usuário final desse produto (i.e., se trata-se de um produto antiquado que será extinto com o passar do tempo ou sempre haverá um mercado crescente para ele). A UNO está tomando providências para corrigir isso e já fez contatos com associações de criadores de gado em Recife, com o intuito de entender suas necessidades e de vender diretamente a eles.

Como o processo de produção é primitivo, insumos tecnológicos podem ser possíveis em vários níveis, uma vez que o grupo está funcionando de uma maneira mais definida.

Projetos Futuros

O governo estadual de Pernambuco assinou recentemente um acordo com a UNO pelo qual ela vai criar e equipar com recursos humanos uma cooperativa de mercado na área de Caruaru, para lidar, inicialmente, com três grupos separados: os ceramistas de Alto do Moura, os produtores de sinos em Santa Tereza; e os artesãos de palha em Fazenda Nova. O governo estadual custeará as operações da cooperativa pelos dois primeiros anos.

Com seu escritório recentemente estabelecido em Pesqueira, a UNO está começando a trabalhar com as rendeiras – mulheres e, em alguns casos, homens, que fazem bordados muito elaborados sobre rendas. Em uma pequena cidade, Pocco, há cerca de 1.000 mulheres envolvidas nessa atividade. Há um grande potencial de usar um sistema de agrupamento para comercializar esses produtos, extremamente valorizados.

Provavelmente empreender-se-ão muitas outras atividades, visto que a UNO tem laços sólidos tanto com o governo do estado, quanto com a Associação de Cooperativas de Pernambuco.

Parte 3: Tecnologia

Pelo acordo com a UNO, o Instituto Tecnológico do Estado de Pernambuco – ITEP, vem trabalhando no aperfeiçoamento de tecnologias por aproximadamente dois

anos com microempresas em Caruaru, Santa Cruz do Capiberibe, Toritama e a cooperativa de Bezerros.

Fundado há 40 anos, o ITEP é uma instituição impressionante. Opera como uma fundação ligada ao Ministério da Indústria e do Comércio. Cada estado brasileiro tem uma entidade similar, mas o ITEP se destaca por sua especialização no campo do álcool e energia em geral e está entre as quatro ou cinco melhores instituições de seu gênero. É dividido em sete departamentos: Informação Tecnológica, Análise Química, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Energia, Construção, Silvicultura e Tecnologias Relacionadas à Madeira.

O programa de microempresas é uma parte do departamento de Informação Tecnológica, mas utiliza, quando necessário, os recursos de outros departamentos. Na região de Caruaru há três profissionais em tempo integral mais o supervisor em Recife que, agora, gasta a maior parte do seu tempo supervisionando o trabalho no programa de Caruaru. Dois dos funcionários de tempo integral ficam em Caruaru e um em Santa Cruz do Capiberibe. Desses três, um já está no programa há dois anos; os outros dois foram contratados recentemente. Essa equipe tem uma experiência prévia bem variada. O supervisor é engenheiro mecânico, enquanto que os outros são de orientação prática – um foi treinado como eletricitista industrial e os outros têm formação para manutenção e reparo de equipamentos.

A parte tecnológica do programa ainda se encontra numa fase de aprendizagem, na qual a equipe está tentando entender os problemas das microempresas e como ela pode ajudá-las a com eles lidar. Exceto pelos cursos ministrados, inicialmente na área de reparos, a maior parte do trabalho tem sido de orientação individual. Até o momento, a equipe chegou a uma importante conclusão: as tecnologias utilizadas pelos microempresários são, em sua maioria, adequadas, e as necessidades reais estão na área de manutenção e reparos. No geral, foi observado que os microempresários tendem a gastar dinheiro em pequenos serviços de reparos que eles seriam capazes de realizar, por terem sido “intimidados” por suas máquinas. Foi desenvolvida uma estratégia para desmistificar máquinas simples que são usadas e para explicar a importância da manutenção, pois os microempresários não se mostravam conscienciosos nessa área.

Caruaru

A equipe do ITEP trabalha em Caruaru há dois anos. A maior parte desse tempo tem sido aproveitada na aprendizagem de uma larga variedade de atividades. No geral, três áreas foram identificadas: fabricação de móveis, serrarias em pequena escala, e têxteis. Em cada área, o técnico do ITEP tentou juntar microempresários para treiná-los em manutenção e reparo de equipamento, bem como em maneiras de melhor organizar sua produção. O ITEP achou difícil trazer os empresários para os cursos e, como resultado, ministrou apenas seis deles, com uma frequência muito baixa (de 30 empresários, só oito compareceram). Conseqüentemente, a maior parte do trabalho é feita em sessões individuais com empresários que tenham problemas tecnológicos verificados pelos promotores.

Existe um esforço real de aprender com os microempresários. Por exemplo, um técnico do ITEP trabalhou um dia por semana por dois meses em uma oficina mecânica para entender como o estabelecimento era organizado, o tipo de serviço feito, o equipamento utilizado. Com essa experiência, ele pôde recomendar aperfeiçoamentos na organização do trabalho, bem como ajudar no desenho de ferramentas melhores. Outros exemplos interessantes foram: a observação da fabricação de móveis, ajudando na percepção de que o método para afiar ferramentas era inadequado; e o auxílio no desenho de um estilo mais moderno de *jeans* para os fabricantes de calças.

Santa Cruz do Capibaribe/Toritama

Aqui, um técnico do ITEP de tempo integral vai se matricular num curso para capacitá-lo como especialista em reparos e manutenção de máquinas de costura, para depois passar adiante seu conhecimento a um vasto número de microempresários nessa área. Em Toritama, foi designado um equipamento para economizar tintura para couro.

Cooperativa de Bezerros

O ITEP está envolvido em vários projetos com a cooperativa. Ainda na formação da cooperativa, o ITEP foi consultado sobre como padronizar o tamanho das telhas fabricadas por seus membros. Além disso, o ITEP está trabalhando com os membros da cooperativa que estão usando argila de qualidade inferior, para trazê-los ao mesmo padrão dos outros membros. (Como os membros estão espalhados ao longo da margem do Rio Ipojuca, a argila não é toda da mesma qualidade). Entretanto, o projeto mais importante no qual o ITEP está envolvido é o desenho e construção de um forno que vai melhorar a qualidade do produto e aumentar o rendimento dos produtores.

Atualmente, os membros da cooperativa, em sua maioria, usa um forno primitivo, descoberto, que deixa o calor sair por cima. As telhas precisam ficar nos fornos por 24 horas e como o calor se move verticalmente de baixo para cima, não circula, fazendo com que as telhas sejam assadas de forma desigual. Telhas “cruas” ou queimadas são inutilizáveis e as restantes têm a cor desigual. Devido a isso, os fabricantes de telhas geralmente perdem de 10 a 20% da produção. O novo forno, onde o calor circula uniformemente, garantindo a queima uniforme das telhas e diminuindo, dessa forma, as perdas.

Os fabricantes de telhas estão entusiasmados com a idéia de um novo forno. A UNO levantou os fundos para a construção de um modelo num pedaço de terra que pertença a um dos membros. Entretanto, surgiram dois problemas. O primeiro é que os custos da construção do forno subiram significativamente devido à inflação e cálculos malfeitos. Atualmente, os custos estão estimados em Cr\$ 500.00,00 ou US\$ 4,000 – muito além das possibilidades da maioria dos membros. Segundo, a UNO exige que o membro beneficiado com o forno dê à cooperativa direitos sobre a terra, para evitar que o mesmo obtenha lucro vendendo sua terra com o forno. Um membro foi selecionado por um sorteio, mas seu pai, proprietário das terras adjacentes, estava cético sobre dar parte

da terra à cooperativa e não concordou. Esse problema será provavelmente resolvido. Entretanto, o alto custo do forno permanece um problema sério.

Em entrevistas concedidas ao autor em fevereiro de 1982, a equipe do ITEP não parecia muito hábil com a economia do forno. Eles sabiam que o investimento não seria viável baseado somente na redução do número de telhas quebradas, mas também à luz da economia de combustível. (O novo forno utilizaria metade da madeira utilizada no forno tradicional.) Entretanto, não foi feita uma análise de custo-benefício.

Baseado na informação coletada, o autor conseguiu fazer um cálculo rudimentar dos benefícios do forno (usando preços em cruzeiros de fevereiro de 1982). Com o novo forno, pode-se conseguir uma economia de Cr\$ 5.000,00 por fornada, com a redução da quantidade de combustível utilizado e Cr\$ 1.000,00 com a redução do número de telhas quebradas. A produção anual é de quatro fornadas (12.000 telhas) por mês de julho a janeiro e três por mês de fevereiro a junho.

Cálculos de Economia

Julho-Janeiro:

4 fornadas x 7 meses x Cr\$ 5.000,00 (madeira)	= Cr\$ 140.000,00
4 fornadas x 7 meses x Cr\$ 3.500,00 (quebra)	= Cr\$ 98.000,00

Fevereiro-Junho

3 fornadas x 5 meses x Cr\$ 5.000,00 (madeira)	= Cr\$ 75.000,00
3 fornadas x 5 meses x Cr\$ 3.500,00 (quebra)	= Cr\$ 52.000,00

Total	= Cr\$ 365.500,00
Média de economia por mês	= Cr\$ 30.500,00

Sem considerarmos os juros, os fornos se auto-pagariam em 17 meses, o que pareceria viável. Infelizmente, o cálculo dos custos do forno está aberto a discussões, pois a equipe do ITEP não parece muito hábil em calcular esses custos.

Outros projetos em encaminhamento pelo ITEP incluem um mixer mecânico e uma prensa, o que aumentaria a qualidade das telhas. Mais uma vez, entretanto, o custo dessas melhorias (cerca de Cr\$ 310.000,00, ou US\$ 2,600) estaria além da capacidade da maioria dos membros da cooperativa. A possibilidade da maioria dos membros terem acesso a crédito para pagar por essas melhorias parece remota. Visto que a cooperativa precisará de todo o seu crédito para financiar a produção e que a UNO já concedeu aos membros empréstimos consideráveis desde a enchente de março, somente cinco ou seis membros da “elite” da cooperativa dispõem de recursos suficientes e estão realmente testando algumas dessas máquinas.

Há alguns desentendimentos entre a equipe do ITEP sobre como proceder. Um funcionário acredita que o caminho não é introduzir um novo forno, mas fazer experiências com tijolos entremeados nas pilhas de telhas para garantir uma queima uniforme. Ao invés de um mixer motorizado, uma versão com tração animal pode ser possível. A equipe da UNO também tem dúvidas sobre o forno por causa do custo.

Há muitas perguntas não respondidas sobre o impacto real que este pacote tecnológico terá. No fim das contas as tecnologias geram economia de mão-de-obra, um assunto que ainda não foi tratado pela cooperativa. O gerente-geral da cooperativa sente que há falta de mão-de-obra e considera o assunto pouco importante. Enquanto parece claro que as tecnologias afetarão a qualidade do produto mais que a quantidade produzida, ainda é incerto quão mais os membros poderiam produzir se a qualidade de seu produto aumentasse. Há, com essa nova tecnologia, a possibilidade dos fabricantes de telhas ingressarem numa nova linha de produção: tijolos especiais para construção. Esses tijolos têm um preço por unidade bem mais alto e, com o novo forno e mixer motorizado, seriam bons o suficiente para serem vendidos a grandes empreiteiros nas grandes cidades. Mais uma vez, os únicos membros que poderiam levar isso adiante seriam os mesmos cinco ou seis da “elite” mencionada anteriormente.

O trabalho do ITEP com a cooperativa de Bezerros foi extensivo o suficiente para mostrar os problemas em sua abordagem. Há que se prestar mais atenção nas análises de custos na busca de soluções para os problemas. O foco deveria estar nos projetos que beneficiarão a grande maioria de membros, mais que aqueles poucos que já estão em situação relativamente boa. A atenção dispensada aos aspectos da economia de mão-de-obra de seus projetos tem sido insuficiente.

O ITEP espera trabalhar em novas áreas, principalmente com os ceramistas de Alto do Moura.

Parte 4: Treinamento

Os programas da UNO-Caruaru e da UNO-Recife estão de acordo no que se refere a treinamento. A UNO é um programa social que tem por objetivo conceder crédito a microempresários, sendo o treinamento um elemento secundário. Os microempresários com os quais a UNO trabalha não precisam de treinamento de negócios; precisam, simplesmente, de algumas informações básicas. O curso mais importante que a UNO ministra é o de Serviços Bancários, que consiste em instruir os microempresários sobre como abrir uma conta bancária, como efetuar depósitos, como preencher um cheque. Esse curso ilustra o nível no qual a UNO trabalha. Em sua maioria, os microempresários são analfabetos ou semi-analfabetos. O equipamento utilizado para as aulas são cheques, boletos de depósito e outros documentos bancários em tamanho maior que o normal, que são preenchidos durante as sessões de duas horas.

Os outros cursos ministrados, além dos de reparos e manutenção tratados anteriormente, são de administração, contabilidade e vendas. Esses cursos são discussões de grupo sem uma estrutura definida, onde os membros da UNO encorajam os

empresários a partilhar as experiências uns com os outros. A UNO não tenta ensinar um sistema ou método.

A liderança da UNO acredita veementemente que apenas uma minoria dos microempresários está destinada a prosperar. Esses precisarão de fato de um treinamento mais sofisticado, mas aí já não estão no grupo-alvo da UNO. Há outros programas patrocinados pelo governo para suprir suas necessidades.

IV. A INFLUÊNCIA DA UNO

Num período de cerca de dez anos, a UNO cresceu de uma organização de dez membros operando em uma área – Recife – com custos operacionais de US\$ 77,000, para uma organização de 100 membros e custos operacionais estimados em US\$ 1,176,000 para 1982. Esses números revelam o sucesso da UNO e seu crescimento do ponto de vista organizacional. A questão sobre como atingiu-se esse crescimento está esclarecida nas tabelas 9 e 10, onde se pode ver o sucesso da UNO com diversificação de suas fontes de financiamento e na diminuição da dependência indesejável.

A instituição mais importante para a UNO, desde seu início, foi o Centro Brasileiro de Assistência a Pequenas e Médias Empresas – CEBRAE. O CEBRAE é uma agência federal com uma rede de agentes – um em cada estado – dedicados a ajudar pequenos e médios empresários com crédito e treinamento. A UNO convenceu o CEBRAE que as empresas por ela assistidas eram bem menores que seus clientes e que, por isso, a UNO deveria receber o status de agente do CEBRAE, pois seu programa poderia complementar de forma útil os esforços do CEBRAE.

Devido à participação da AITEC, as agências internacionais de voluntariado foram importantes nos primeiros anos da organização. De 1974 a 1977, havia uma parceria tripla entre organizações internacionais privadas de voluntariado, o CEBRAE e o setor privado brasileiro. Como as outras interromperam seus serviços ou se provaram de pouca confiabilidade, o CEBRAE tomou a frente para que a UNO prosperasse.

A dependência do CEBRAE ameaçou a autonomia da UNO, por ela ser uma das poucas organizações generosamente subsidiadas, na maior parte, pelo governo. Alguns sugeriram que a UNO deveria ser incorporada ao governo. Essas sugestões são analisadas pelo superintendente da UNO, um homem com uma larga experiência de governo, capaz de lidar com eficácia com as ameaças à autonomia da UNO.

Em 1979, a dependência do governo diminuiu quando a UNO iniciou seu envolvimento com o Banco Mundial. Apesar do Projeto Polonordeste ser co-financiado pelo Governo Federal brasileiro (65%) e pelo Banco Mundial (35%), a UNO não é submetida às mesmas pressões burocráticas acarretadas por sua dependência do CEBRAE, pois o contrato garante quatro anos de financiamento.

A UNO, desde então, vem diversificando suas fontes de financiamento, com o Polonordeste como a maior fonte simples de fundos. Os fundos para o programa de Recife foram diversificados como um resultado da reestruturação em seis escritórios de campo. A UNO conseguiu assegurar o financiamento das fontes estaduais e municipais para cada escritório.

Tabela 9**FONTE DA RENDA OPERACIONAL DA UNO***(em mil US\$)*

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Total	
AITEC	14,9	1,0	0,9	0,7	4,5	1,7	0	0	0	0	23,70	1%
PACT/VITA	13,5	42,4	24,2	11,8	0	0	0	0	0	0	91,90	2,5%
OXFAM	18,1	9,3	26,9	21,8	20,1	0	0	0	0	0	96,20	2,5%
Embaixada do Canadá	3,6	7,5	8,2	0	0	5,0	0	0	0	0	24,30	1%
Serviços de Assistência da Igreja Católica	0	0	8,0	21,6	4,6	0	0	0	0	0	34,20	1%
Fundação Interamericana	0	0	0	19,2	13,0	0	0	0	0	0	32,20	1%
Fundação Merrill	0	0	0	11,1	0	0	0	0	0	0	11,10	--
A.T. Internacional	0	0	0	0	0	0	0	28,5	36,3	5,6	70,40	2%
Polonordeste	0	0	0	0	0	0	90,1	208,3	388,1	512,9	1199,40	33%
Cidade Porte Médio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50,0	50,00	1%
CEBRAE	25,3	44,2	44,3	56,4	74,8	132,3	165,7	170,4	211,2	211,8	1136,40	31%
PIPMO Min. Trabalho*	0	0	0	0	0	47,8	66,4	15,1	11,0	0	140,30	4%
FIDEM *	0	0	0	0	0	0	0	0	0	188,2	188,20	5%
URB *	0	0	0	0	0	0	0	0	0	94,1	94,10	3%
URI *	0	0	0	0	0	0	0	0	0	47,1	47,10	1%
Outro	2,0	43,4	40,0	39,9	44,9	61,9	29,1	26,3	62,3	66,2	416,00	11%
TOTAL	77,4	147,8	152,5	182,5	161,9	248,7	351,3	448,6	708,9	1175,9	3655,5	100%

* Várias organizações estaduais e municipais localizadas no estado de Pernambuco.

Tabela 10

FONTE DE RENDA DA UNO POR SETOR

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 (estimativa)
Organizações Internacionais Privadas de Voluntariado	65%	40%	45%	47%	26%	3%	--	6%	5%	0,5%
Relacionado com o Banco Mundial	--	--	--	--	--	--	26%	46%	55%	48%
Governo Federal (CEBRAE)	33%	30%	30%	31%	46%	53%	47%	39%	30%	18%
Governo Estadual/Municipal	--	--	--	--	--	19%	19%	3%	2%	28%
Setor Privado	2%	30%	25%	22%	28%	25%	8%	6%	8%	5,5%
Total de Custos Operacionais em US\$	77.4	147.8	152.5	182.5	161.9	248.7	351.3	448.6	708.9	1,175,9

O Sistema Bancário

O programa de crédito da UNO, considerados o desenho de sua metodologia e as suposições que a UNO tem sobre as microempresas, não pretende alterar o comportamento ou a relação entre as microempresas, a não ser pela tentativa de trazê-los ao sistema bancário formal. A experiência substancial da UNO nesta área refutou crenças antigas, tais como a falta de mérito das microempresas para o recebimento de crédito. Pelo seu trabalho, a UNO tem feito um esforço junto aos bancos estaduais para que eles concedam crédito aos microempresários. A UNO também pode vir a fazer cair por terra outra crença dos banqueiros, de que mesmo os empréstimos a microempresários confiáveis não são viáveis, pois o custo para processá-los nunca será compensado pela renda por eles gerada. A metodologia simplificada da UNO poderá percorrer um longo caminho no convencimento dos banqueiros de que os microempresários não precisam ser tratados da mesma forma que outros empresários, mais sofisticados.

Fontes Tradicionais de Crédito

De 1973 a 1981, a UNO concedeu mais de US\$ 3,500,000 em empréstimos nas regiões de Recife e Caruaru. Esses fundos substituíram as fontes tradicionais de crédito para microempresários, já que a grande maioria não tinha acesso prévio às fontes de crédito do setor formal. As duas mais importantes fontes tradicionais de crédito para os microempresários são os agiotas (que variam de membros da família aos tubarões) e os fornecedores que permitem aos empresários pagar por matéria-prima ou suprimentos em parcelas.

É certo afirmar que, para os agiotas, perder os empresários que faziam empréstimos com a UNO teve leve efeito; eles encontraram outros fregueses querendo tomar emprestado com as mesmas altas taxas de juros. Acredita-se que as fontes de crédito do setor informal estão lidando com uma demanda inflexível: o dinheiro é emprestado em pequenas quantidades por curtos períodos de tempo, de forma que as taxas exorbitantes de juros nunca são compreendidas propriamente pelos microempresários. A necessidade de capital é tão grande no setor informal que os microempresários, ou mais freqüentemente, os fornecedores, usam os agiotas. Estima-se que nas áreas de Recife e Caruaru existam mais de 100.000 microempresários. Considerando que a UNO, em toda a sua existência, emprestou dinheiro a apenas cerca de 2.000, é improvável que os agiotas estejam sendo substituídos.

É difícil estimar o impacto, nos fornecedores, dos US\$ 3,500,000 emprestados pela UNO. Mais uma vez, a falta de compreensão dos juros reais que estão sendo pagos, combinada à relação patrão/empregado, configuram o problema central. Com o tempo, os fornecedores constroem relações com os microempresários e demonstram uma grande “flexibilidade” para financiá-los. Esse “financiamento” é extremamente enganoso. Os fornecedores incluem em seus preços margens de lucro exorbitantes, de forma que quando os microempresários compram suprimentos e têm uma ou duas semanas, até um mês, para efetuar o pagamento, eles consideram o fornecedor muito tolerante, por não lhes cobrar nada a mais pelo prazo. O que os microempresários normalmente não

compreendem é que, na maioria das vezes, se eles pagam à vista, também não há desconto algum. A UNO concluiu que os empresários são muito conscienciosos na quitação de dívidas com os fornecedores, pois eles são a principal fonte de financiamento disponível. A falta de capital de trabalho restringe a possibilidade dos microempresários fazerem pesquisa de preços. Dessa forma, eles são dependentes de seus fornecedores regulares.

É provável que uma grande parte do total de empréstimos feitos aos microempresários tenha beneficiado os fornecedores sobremaneira, pois os microempresários, sempre com o desejo de impressionar suas principais fontes de crédito, provavelmente pagaram suas compras à vista, eliminando, dessa forma, o benefício marginal que eles tinham ao comprar para pagamento parcelado. Mais que mudar a relação tradicional entre microempresários e seus fornecedores, o programa de crédito da UNO acabou reforçando-a.

Intermediários

Ainda é muito cedo para se analisar o efeito do programa da UNO nas cooperativas ou a relação entre os microempresários e os intermediários – de quem são extremamente dependentes. Entretanto, certas indicações são claras. A experiência mais bem-sucedida do início ao fim foi a da cooperativa de Bezerros. A cooperação teve um efeito-rastelo interessante, que pode aumentar com o tempo, à medida que mais e mais fabricantes de telhas se tornem membros. O efeito principal nos intermediários é colocá-los na defensiva. Os intermediários estão pagando preços ainda mais altos que a cooperativa, numa tentativa que os membros vendam fora da estrutura da cooperativa – claramente, uma estratégia de curto prazo. Segundo boatos, os intermediários também estão espalhando que a diferença entre o que a cooperativa paga aos seus membros e recebe das vendas está sendo “embolsada” pelo gerente-geral da cooperativa – o maior vilão, dentro da percepção dos intermediários. Se a cooperativa sobreviver a esses vulneráveis estágios iniciais – do que a equipe da UNO está confiante – inevitavelmente haverá um movimento entre os mais de 200 fabricantes de telhas da área para a ela se filiarem. Isso alteraria radicalmente as relações em toda a área.

Outras tentativas feitas pela UNO para promover a ação de grupos revelam o quão forte são as relações tradicionais no setor informal. Em Santa Cruz do Capiberibe, por exemplo, mostrar aos microempresários que eles tinham o poder de alterar as relações fundamentais pela ação de grupo não foi suficiente para alterá-las. Entretanto, à medida que a UNO aprende com a experiência e se torna mais bem-sucedida, o potencial de impacto além dos microempresários diretamente envolvidos no programa é grande. A experiência de Bezerros mostra que sob certas condições uma ação positiva de grupo pode levar a uma reação em cadeia para melhorar a situação de todo um grupo de empresários.

Influência no Governo Brasileiro

Quase não há dúvida de que a UNO influenciou o governo brasileiro nos níveis federal, estadual e municipal.

Pela Pesquisa. A UNO e a Universidade de Recife foram os primeiros a realizar estudos extensivos no setor informal e a fazer do estudo de microempresas uma área de pesquisa importante. Esses estudos foram largamente circulados e extensivamente utilizados na construção da importância do setor da microempresa na economia.

Pelo Lobby. Com seu superintendente capaz e dinâmico, a UNO conseguiu levar seu caso ao mais alto escalão do Governo Federal. O governo, em todos os níveis, reconhecendo o tamanho da população envolvida nas microempresas, colocou a necessidade de assistência a esse setor na agenda nacional.

Pelo Exemplo. Tendo criado um programa de dimensões razoáveis e demonstrado, sem sombra de dúvidas, o merecimento de crédito do setor da microempresa, a UNO acabou com o impedimento básico de lidar com essa importante área da economia.

O melhor exemplo geral do impacto da UNO no ambiente de políticas são as declarações do atual Ministro de Estado, Hélio Beltrão. Em 1981, Beltrão propôs uma legislação que permitiria que os microempresários se tornassem legais e que tivessem um status de não-tributáveis. Além disso, para aqueles microempresários que crescem além dos limites estabelecidos, uma taxa de feriado seria concedida por um período considerável de tempo. O Ministro Beltrão afirmou publicamente ter sido educado pela UNO sobre o setor da microempresa e sua importância na economia nacional. Seus elogios ao programa foram importantes para que a UNO mantivesse sua autonomia.

Em 1981, como resultado da crescente atenção dada ao setor da microempresa, uma importante modificação ocorreu na legislação que controla os bancos, que tem efeitos potenciais de longo prazo para as microempresas no Brasil. Durante muitos anos, o Banco Central do Brasil exigiu que todos os bancos operantes no país prestassem até 16% de todos os depósitos sujeitos a requisições de reservas (100% de depósitos sem tempo fixo e uma porção de depósitos pré-fixados) para os quais eram classificados como pequenos ou médios empresários com taxas de juros estabelecidas pelo Banco Central. Em 1981, o Banco Central expandiu essa exigência aos microempresários, aos quais os bancos agora são obrigados a emprestar 1% dos depósitos sujeitos a requisição de reservas. O Banco Central define microempresa como aquelas com vendas anuais menores ou iguais a, no máximo, US\$ 300,000 (a definição de microempresa da UNO é com vendas anuais de no máximo US\$ 60,000). Apesar dos limites serem substancialmente mais altos que os considerados pela UNO para microempresas, o impacto potencial dessa legislação é grande. Também, a legislação permite aos bancos transferirem suas obrigações a outros bancos. Um corretor poderia concentrar os depósitos de vários bancos em um só que se dispusesse a processar os depósitos dessa natureza.

Finalmente, deve-se notar que o sistema político do Brasil está sofrendo uma mudança importante com a chamada redemocratização. Pela primeira vez em quase 20 anos os governadores serão eleitos. Esse fato, associado ao fato de que a maioria da população urbana brasileira está envolvida em microempresas, garante que o governo vai continuar o trabalho que beneficiará organizações como a UNO.

V. OS RESULTADOS

O programa da UNO nos possibilita uma compreensão útil e reveladora dos resultados críticos no desenvolvimento das microempresas.

Contexto Socioeconômico

Como as microempresas não existem no vácuo e são muito um produto de seu meio, uma análise desse ambiente torna-se crítica para qualquer programa de desenvolvimento de microempresas a ser definido. A UNO, particularmente em suas fases finais de operação, dá-nos um excelente exemplo de trabalho de como um programa aprende sobre o meio onde vai funcionar. Graças a um forte vínculo com a Universidade Federal de Recife, a UNO conseguiu recorrer a profissionais para tentar fazer uma análise sofisticada do setor informal e do papel da microempresa nesse setor. Alguns desses estudos foram publicados e serviram como informação aos formuladores de políticas do governo e muitos outros interessados nesse campo. De fato, a credibilidade da UNO no campo do desenvolvimento da microempresa origina-se, em parte, dos estudos realizados em Recife e Caruaru.

Uma análise do meio na região de Caruaru convenceu a UNO a realizar importantes mudanças na metodologia de seu programa e levou à estratégia única de trabalho com mecanismos de grupo. Ainda é muito cedo para avaliar o sucesso dessa estratégia por si só, mas o fato de ter sido desenvolvida é uma prova da habilidade da UNO de aprender do ambiente onde trabalha e de usar esse aprendizado para criar estratégias apropriadas.

Equilíbrio entre Crédito e Treinamento

Há diversos debates em andamento neste campo relativamente novo chamado desenvolvimento da pequena empresa, dos quais o mais importante é se a principal necessidade da microempresa é o crédito ou o treinamento. A UNO é, talvez, o exemplo proeminente de um programa baseado no crédito. Para a UNO, o principal estrangulamento na criação de uma existência estável para os microempresários, permitindo-lhes crescer, é a escassez de crédito disponível com taxas razoáveis. De acordo com a UNO, com a possibilidade de acesso a um crédito razoável, as microempresas vão se estabilizar e, em alguns casos, até mesmo crescer.

Para a UNO, o treinamento aparece como segunda prioridade e funciona somente como uma maneira de aumentar a consciência das microempresas no que diz respeito à sua importância na economia e de proporcionar-lhes um fórum onde possam trocar experiências uns com os outros. A UNO não negaria a importância de ferramentas de gerenciamento, tal como o controle contábil, mas afirmaria que somente poucos microempresários têm a capacidade de crescer ao ponto onde essas ferramentas se tornam importantes.

Em geral, a UNO não procura alterar o comportamento do microempresário com alguma “ferramenta” ou conhecimento que aumentará sua produtividade. Ao contrário, a UNO se vê como uma agência social que ajuda pessoas pobres envolvidas em atividades econômicas pela concessão de crédito.

É possível que a UNO esteja subestimando o potencial dos microempresários. Poucos dados foram coletados para testar essas suposições. A UNO cresceu ao ponto onde a criação de uma pequena unidade de avaliação técnica pareceria indispensável. Essa unidade deveria testar a eficácia das metodologias da UNO e conduzir análises profundas das microempresas utilizando-se de amostras a esmo e monitorando sua performance com o passar do tempo. Essas amostras incluiriam não-participantes do programa para se ter uma base da qual se poderia julgar a performance dos participantes.

Dependência e Crédito

Todo programa deveria perguntar o que aconteceria a seus clientes se (por qualquer razão) ele devesse parar de operar. As microempresas seriam capazes de sobreviver voltando às suas antigas fontes de crédito ou não seriam capazes de continuar viáveis com esses custos mais altos?

Pouco se sabe ainda sobre como as microempresas se auto-financiavam antes de entrarem no programa, mas está claro que, seja por seus fornecedores ou por agiotas, eles eram financiados de alguma forma. A questão muda para o que acontece com a economia substancial da microempresa, resultante do programa de empréstimos da UNO. Parece provável, e isso foi confirmado em entrevistas, que uma grande parte dessas economias não fica para o negócio e sim para a família. Em outras palavras, apesar do empréstimo poder ser realmente utilizado da forma desejada pelo programa, pode ser que ele não contribua para a estabilização do negócio. Pode tratar-se de um efeito muito pontual que vai gerar outra solicitação de financiamento.

A questão do crédito subsidiado é complexa, particularmente no Brasil, onde, no setor formal, existem muitos recursos diferentes com uma ou outra formas de subsídio, tornando difícil fazer uma estimativa de taxas reais de mercado. Nesse programa cobra-se da UNO uma taxa de juros abaixo das linhas de crédito subsidiado estabelecidas para pequenas e médias empresas no setor formal. Pode-se fazer um esforço para manter a taxa de mercado para microempresas baseada na alternativa normalmente disponível para eles no setor informal. Dessa forma, a taxa cobrada é, provavelmente, um quarto daquela normalmente paga pelas microempresas.

Em qualquer dos casos, está bem claro que é provável haver algum nível de dependência e que para se saber qual é esse nível, uma análise da extensão e do caráter dos refinanciamentos é importante. A UNO por si só presta pouca ou nenhuma atenção à questão da dependência. Quando inquirida, a equipe da UNO afirmou enfaticamente que, na sua visão, há a criação de uma pequena dependência e que a prova disso são as porcentagens decrescentes de refinanciamentos para financiamentos totais. Apesar disso ser verdade, houve um aumento enorme no número de novos créditos concedidos. Entre

1979 e 1981, o volume de créditos cresceu em quase 500%. O crescimento em novos empréstimos ofusca as reais proporções de refinanciamentos. Por exemplo, se olharmos a Tabela 3, observaremos que refinanciamentos para empréstimos totais caíram de 25% para 14% de 1980 para 1981. Entretanto, se considerarmos os refinanciamentos de 1981 como uma porcentagem de novos empréstimos concedidos em 1980, observaremos que, provavelmente, mais de 405 dos microempresários que tomaram dinheiro emprestado em 1980 voltaram para novos financiamentos em 1981. A mesma análise para refinanciamentos em 1980 para novos empréstimos em 1979 mostra uma taxa ainda maior, próxima aos 70%. (Essa não é uma análise muito precisa, pois o programa permite aos microempresários retornar para novos empréstimos até um máximo de três vezes e, em alguns casos, ainda mais vezes. O único requisito é que 80% do empréstimo anterior já estejam pagos; dessa forma, alguns refinanciamentos citados poderiam datar de anos anteriores).

Finalmente, observou-se casos onde o crédito da UNO pode ter fortalecido as tradicionais relações patrão/empregado mencionadas anteriormente neste relatório.

Seleção de Clientes

Visto que o principal objetivo da UNO é ajudar a estabilizar os microempresários pela concessão de crédito, não havia necessidade de diferenciar os que seriam estagnados dos dinâmicos. Além disso, diferente de muitos outros programas, a UNO não procurou concentrar seus esforços em microempresas envolvidas em atividades de indústria e serviços – normalmente consideradas de crescimento mais provável. Já que o maior número de microempresas tanto em Recife quanto em Caruaru estavam envolvidas em atividades comerciais, menos da metade da carteira de crédito da UNO é destinada a microempresas envolvidas em alguma forma de comércio.

O método da UNO para a seleção de clientes é muito simples: primeiro identifica-se a empresa e convida-se o empresário para uma reunião. A não ser que sejam maiores que os limites estabelecidos pelo programa, as empresas que participam da reunião são todas qualificadas para o programa de crédito. Esse método é essencialmente de auto-seleção. Como o programa cresceu ao longo dos anos, é interessante notar que os microempresários cada vez mais se aproximam do programa e solicitam empréstimos por sua própria iniciativa.

Equipe

A forma como um programa monta sua equipe é normalmente um ponto crucial que vai determinar sua eficácia, pois são os promotores da linha de frente que serão os pontos de contato entre o programa e as microempresas. No caso da UNO, entretanto, a importância da equipe não é tão grande, pois a metodologia não requer muito envolvimento da equipe com as microempresas.

A questão básica para esses programas é sempre como atrair pessoas compromissadas com baixos salários. Em Recife, a UNO usa estudantes universitários

da classe média alta para trabalharem em meio-período para o programa. O salário pago é um salário mínimo por mês. Em Caruaru, como não havia estudantes de meio-período disponíveis, a UNO contratou uma equipe de tempo integral pagando de dois a três salários mínimos.

Nas duas localidades, a equipe trabalhou bem, apesar da UNO ter conhecimento de que o esquema de Caruaru funcionou com mais eficácia. A equipe de Caruaru não somente gerou mais propostas de crédito por promotor, como também trabalhou com sucesso na área de formação de associações e cooperativas.

De fato, tem havido um debate no programa de Recife sobre o uso da equipe de meio-período, mas ainda não foi feita nenhuma mudança. Defende-se o trabalho da equipe em meio-período, pois sai barato e o trabalho é um tanto monótono para se contratar empregados em tempo integral por um longo período. Os defensores da fórmula do trabalho em meio-período para Recife também afirmam que o mercado de trabalho naquela cidade é tal que é impossível para o programa oferecer salários altos o suficiente para atrair pessoal qualificado para trabalhar em tempo integral. Pagando-se um “trocado” a estudantes relativamente eficientes, o programa consegue ter uma força de trabalho eficaz e ainda aumenta a consciência desses estudantes no que se refere ao setor informal.

Metodologia

A metodologia do programa de crédito da UNO é baseada em suposições que são um tanto controversas no campo do desenvolvimento de pequenas empresas. A UNO vê seu papel simplesmente como um provedor de crédito a microempresários individuais necessitados da forma mais rápida e eficiente. Supõe-se que todos os microempresários são merecedores de crédito, indiferentemente de quão não lucrativo eles possam parecer se usarmos uma análise convencional. A tarefa mais sofisticada da UNO na concessão de crédito é definir que nível de crédito o empresário pode absorver. A informação necessária para essa decisão pode ser obtida num período bem curto – durante uma entrevista de uma hora. As taxas de reembolso de 92 a 95% mostram que a suposição do merecimento de crédito é bem fundamentada. É claro também que a equipe da UNO foi precisa na medição de quanto crédito a microempresa pode absorver.

A equipe que conduz as entrevistas tende a ser um parceiro fraco para os microempresários já com um tempo de estrada. A informação por eles coletada é muito pouco confiável, pois é manipulada pelos microempresários. De fato, a equipe da UNO examina as propostas de empréstimos somente para ver se atendem às necessidades burocráticas do banco, mais que para fazer um retrato preciso da microempresa.

No desenvolvimento de uma metodologia para a formação de associações e cooperativas, a UNO precisou operar com suposições que diferem radicalmente daquelas sobre as quais o programa de crédito se baseia. No trabalho com grupos, a UNO está tentando alterar o comportamento dos microempresários de uma forma significativa, envolvendo-se ativa e intimamente com eles. É impossível ter um impacto significativo

nessa área num curto período de tempo. Provavelmente, levará bem mais de um ano de esforços semanais até que ocorram quaisquer grandes benefícios.

A UNO se absteve de criar uma metodologia passo-a-passo. Ao invés disso, a metodologia se baseia na dinâmica entre sua equipe e os grupos em si. A equipe tem uma combinação de experiências variadas, com um efeito geral que poderia ser chamada de “ecclético”.

O trabalho da UNO em grupos de microempresários origina-se do fenômeno socioeconômico da região de Caruaru. Existe uma crença geral no escritório de Recife que esforços para formar grupos em Recife seriam infrutíferos, pois os microempresários se caracterizam por sua individualidade e relutância em cooperar uns com os outros. Duas malfadadas tentativas foram feitas no programa de Recife. Na área de Caruaru, o fenômeno da monoprodução esclareceu o propósito dos mecanismos de grupo aos microempresários, tornando mais fácil o trabalho da UNO.

Mecanismos de agrupamento são estratégias lógicas de prestar assistência a uma grande concentração de microempresários envolvidos em atividades semelhantes. Essa estratégia pode ajudar particularmente os microempresários a comprar os materiais necessários e a vender os produtos finalizados a melhores preços. Entretanto, há problemas. Para trabalhar nesta área, a UNO precisa compreender totalmente os sistemas tradicionais de vendas e distribuição que afetam os microempresários tanto na venda de seus produtos quanto na compra de insumos. Além disso, já que os mecanismos de agrupamento podem constituir uma ameaça aos sistemas tradicionais já estabelecidos, é preciso que se faça uma análise dos riscos potenciais de retaliação. Finalmente, a falta de líderes adequadamente comprometidos, capazes de assumir responsabilidades pelo interesse do grupo é um problema comum na experiência da UNO.

Escolha e Adaptação da Tecnologia

Talvez a contribuição isolada mais importante feita pela UNO em colaboração com o ITEP nesta área foi a compreensão que, primeiramente, os microempresários precisam entender melhor seus processos e equipamentos existentes antes de pensar em como adaptá-los ou mudá-los. Assim, manutenção e reparo se tornaram uma prioridade num programa voltado às necessidades tecnológicas dos microempresários.

Custo-Benefício / Replicabilidade

Esses dois assuntos estão interligados. Não se pode esperar que um programa que não tenha atingido algum nível mensurável na relação de custo-benefício seja replicado. O problema, então, fica sendo como estabelecer critérios que nos possibilite uma abordagem sensível para a medição do custo-benefício.

O custo-benefício de um programa pode ser medido de duas maneiras diferentes: o capital total empregado versus o impacto do programa e, igualmente importante, os custos operacionais do programa versus os benefícios acumulados alcançados. A

primeira dimensão é o que a maioria das avaliações deveria, idealmente, tentar fazer. A segunda, entretanto, não é sempre direcionada propriamente e, como resultado, com o passar do tempo, a eficiência das metodologias do programa, em termos de custos operacionais versus benefícios acumulados, nem sempre é examinada suficientemente.

No caso da UNO, há muitos dados disponíveis para analisar o custo-benefício do programa com o passar do tempo em termos de seu objetivo principal: conceder o máximo de empréstimos possível de maneira rápida e provar que as microempresas merecem o crédito. Deixando-se de lado o impacto desses empréstimos, podemos discutir em termos concretos como foi instalado um mecanismo eficaz para a concessão desses créditos.

Para efeito de análise, poderia ser possível tentar uma definição de eficiência equilibrando-se receita com despesa. De acordo com essa análise, o benefício acumulado para os microempresários resultante do programa deveria ser, no mínimo, igual aos custos operacionais do programa. Essa análise supõe uma taxa de reembolso de 100% e não leva em conta o custo de oportunidade do capital ou os custos operacionais do banco que processa esses empréstimos. As seções seguintes ilustram a crescimento do programa e a as relações variáveis no custo, dividindo o programa em duas fases, conforme já foi feito no Capítulo 2.

Fase I

Usando o número de empréstimos e empregados do programa como unidades básicas de medida, a análise de custos de unidade que se segue pode ser feita para o último ano da Fase I, 1978 (ver Tabela 3).

Custo de cada empréstimo processado:

$$\frac{\text{custo total do programa}}{\text{número de empréstimos}} = \frac{\text{US\$ 249,000}}{138} = \text{US\$ 1,800}$$

Número de empréstimos processados por empregado:

$$\frac{\text{número de empréstimos}}{\text{número de empregados}} = \frac{138}{33} = 4,2$$

Quantia emprestada por empregado:

$$\frac{\text{quantia total emprestada}}{\text{número de empregados}} = \frac{\text{US\$ 199,000}}{33} = \text{US\$ 6,030}$$

Custo do programa por empregado:

$$\frac{\text{custo total do programa}}{\text{número de empregados}} = \frac{\text{US\$ 249,000}}{33} = \text{US\$ 7,545}$$

Média dos empréstimos:

$$\frac{\text{valor total emprestado}}{\text{número de empréstimos}} = \frac{\text{US\$ 199,000}}{138} = \text{US\$ 1,400}$$

Usando esses cinco fatores, fica claro que o programa poderia ser considerado ineficiente. O gasto consigo mesmo foi maior que o valor emprestado aos microempresários em termos absolutos. Também, quaisquer benefícios acumulados* concedidos aos microempresários teriam que ser um fator do empréstimo concedido. Sendo a média dos empréstimos US\$ 1,400 e o custo de cada empréstimo processado US\$ 1,800, os empresários teriam que atingir um benefício acumulado de 130% do empréstimo para o programa para haver um equilíbrio de receita com despesa. Somente aqueles microempresários que dependiam previamente de agiotas poderiam ter esse nível de benefício do programa de empréstimos. Entretanto, de acordo com estudos da UNO, tais microempresários são uma pequena minoria.

A produtividade do programa foi baixa, como demonstrado pelos 4,2 empréstimos por empregado. Está claro que nem todos os empregados eram promotores, mas num programa onde pode-se identificar um objetivo bem definido como o crédito, todos os membros da equipe podem ser vistos como promotores ou equipe de apoio destinada à atividade básica do programa.

Apesar desses resultados parecerem desanimadores, deve-se notar que um fator externo enfraquecedor foi, em grande parte, responsável pelas ineficiências do programa nessa fase: o mecanismo de crédito ineficiente do banco com o qual a UNO foi forçada a trabalhar. O problema é visto com mais clareza quando se nota que 271 propostas de crédito foram completadas em 1978; se todas as propostas tivessem sido processadas, o número de empréstimos por empregado teria subido para 8,2, e todos os resultados seriam bem diferentes.

$$\begin{aligned} 271 \text{ empréstimos} & \quad \times \quad \text{média de empréstimos de US\$ 1,400} \\ \text{quantia emprestada por empregado} & = \frac{\text{US\$ 379,000}}{33} = \text{US\$ 11,485} \\ \text{custo de cada empréstimo processado} & = \frac{\text{US\$ 249,000}}{271} = \text{US\$ 918} \end{aligned}$$

* Por benefício acumulado deve-se entender que outros fatores além das mudanças de emprego, vendas e valor líquido também devem ser utilizados. I.e, mudanças em atitudes, no bem-estar, padrões de moradia, dependência etc.

No total, o programa poderia ter sido bem mais eficiente, já que o benefício acumulado necessário para se chegar ao equilíbrio de receitas e despesas com os custos do programa seria de apenas 65%.

Fase II

Utilizando o mesmo modo de análise, podemos identificar os indicadores-chave para 1981, o último ano da Fase II (ver tabela 4).

Custo de cada empréstimo processado:

$$\frac{\text{custo total do programa}}{\text{número de empréstimos}} = \frac{\text{US\$ 709,000}}{1.004} = \text{US\$ 700}$$

Número de empréstimos processados por empregado:

$$\frac{\text{número de empréstimos}}{\text{número de empregados}} = \frac{1.004}{93} = 10,8$$

Quantia emprestada por empregado:

$$\frac{\text{quantia total emprestada}}{\text{número de empregados}} = \frac{\text{US\$1, 552,000}}{93} = \text{US\$ 16,688}$$

Custo do programa por empregado:

$$\frac{\text{custo total do programa}}{\text{número de empregados}} = \frac{\text{US\$ 709,000}}{93} = \text{US\$ 7,545}$$

Média dos empréstimos = US\$ 1,500

$$\frac{\text{valor total emprestado}}{\text{número de empréstimos}} = \frac{\text{US\$ 1,552,000}}{1.004} = \text{US\$ 1,500}$$

Dois fatores externos foram responsáveis por uma boa parte do aumento de eficácia. O Governo Federal brasileiro ficou mais interessado e mais informado sobre a área do desenvolvimento da microempresa, muito pelo trabalho da UNO. Conseqüentemente, ofereceu maior apoio, tanto nos custos operacionais quanto no empréstimo de capital ao programa. E o BANDEPE, banco com o qual a UNO conta exclusivamente deixou como legado um sistema modernizado e centralizado que lidou com o principal fator de estrangulamento em termos de processamento.

Entretanto, muito pode ser dito do aumento da eficiência do programa por si só. O programa entrou numa região totalmente nova – Caruaru – e conseguiu aumentar a produtividade ao mesmo tempo. (Em Caruaru, o programa desenvolveu novas áreas de atividade descritas neste relatório que não podem ser medidas da mesma forma, pois

estão longe de ser exclusivamente de orientação para crédito e requerem trabalho intensivo com um número limitado de microempresários.) O fato do programa ter inaugurado novas atividades e ainda assim, ter aumentado a produtividade demonstra que mudanças importantes foram feitas operacionalmente nesta metodologia.

Na Fase I, sem contar com os problemas externos do banco, o programa teria contabilizado 8,2 empréstimos por empregado e, com base numa média de empréstimos de US\$ 1,400, teria equilibrado receita com despesa se o microempresário tivesse um benefício acumulado de cerca de 65% de seus empréstimos. Em 1981, com todas as novas atividades, foram processados 10,8 empréstimos por empregado, e o benefício acumulado necessário para o equilíbrio foi de somente 47%.

É interessante notar que um indicador permaneceu bastante constante: o custo do programa por empregado. Em 1978, esse fator era de US\$ 7,545. Em 1981, era de US\$ 7,623. Como os custos operacionais do programa são basicamente os salários e benefícios (menos de 80% do custo operacional total) pareceria, considerada a evolução do programa, que esse valor permanecerá constante, caso haja planos de expansão para o programa.

O Futuro

É surpreendente que o programa da UNO tenha realmente provado que tem flexibilidade para operar de forma diferente em ambientes diferentes. Como o programa de Recife cresceu e se tornou conhecido como uma aventura bem-sucedida, poderia haver a tentação de se criar um “modelo” e replicar o programa em Caruaru. De fato, a UNO está comprometida a experimentar, mesmo em seu programa bem-sucedido de Recife.

O programa de Recife está sofrendo mudanças importantes em dois níveis. Está descentralizando – criando seis escritórios localizados em áreas onde há altas concentrações de microempresas, e está incluindo o componente tecnológico em sua metodologia. Ambas as mudanças são devido, de uma certa forma, a observações feitas do programa de Caruaru.

As estimativas de 1982-1983, compiladas pelo programa, prevêm a duplicação do número de empréstimos em termos de quantidade e valor. Os aumentos, espera-se, resultarão de um aumento na produtividade no escritório de Recife e uma expansão continuada em Caruaru. Com os mesmos indicadores utilizados na análise de efetividade nas Fases I e II, podemos ter uma idéia melhor das expectativas do programa. (A análise é baseada em estimativas para 1982-1983.

Custo de cada empréstimo processado:

$$\frac{\text{custo total do programa}}{\text{número de empréstimos}} = \frac{\text{US\$ 1,175,811}}{2.070} = \text{US\$ 570}$$

Número de empréstimos processados por empregado:

$$\frac{\text{número de empréstimos}}{\text{número de empregados}} = \frac{2.070}{165} = 12.5$$

Quantia emprestada por empregado:

$$\frac{\text{quantia total emprestada}}{\text{número de empregados}} = \frac{\text{US\$3,047,000}}{165} = \text{US\$ 18,466}$$

Custo do programa por empregado:

$$\frac{\text{custo total do programa}}{\text{número de empregados}} = \frac{\text{US\$ 1,175,811}}{165} = \text{US\$ 7,126}$$

Média dos empréstimos =

$$\frac{\text{valor total emprestado}}{\text{número de empréstimos}} = \frac{\text{US\$ 3,047,000}}{2.070} = \text{US\$ 1,500}$$

O crédito será, de longe, o componente mais importante do programa; entretanto, vale lembrar que o custo da prestação de assistência na formação de associações ou cooperativas, por exemplo, não pode ser analisado dessa mesma forma. Ainda assim, pareceria que as expectativas do programa são razoáveis, se nos basearmos em sua performance anterior. A mudança mais importante é na produtividade dos empréstimos, a qual espera-se crescer em 20% para Recife. O que parece ter sido uma falha no programa, ao prestar contas com essas estimativas, é que os custos operacionais aumentarão quando os novos escritórios de Recife começarem a operar.

Consideradas as tendências históricas do programa até o momento, essas estimativas são razoáveis, podendo-se extrapolar para previsões sobre o período de 1983-1985. Tais previsões são baseadas em várias suposições-chave.

1. Os planos da UNO mostram que o programa espera estar processando 5.000 empréstimos por ano em 1985.

2. Considerando que a UNO tem um mecanismo de crédito eficiente (BANDEPE), que vem aperfeiçoando regularmente os números da produtividade dos empréstimos (1978: 8,2 empréstimos por empregado, 1981: 10,8 empréstimos por empregado, 1982 – estimado: 12,5 empréstimos por empregado), parece bastante concebível que no período de três anos, de 1982-1985, a produtividade possa crescer cerca de 32%, para atingir 16,5 empréstimos por empregado.

3. Considerando o volume esperado de empréstimos (5.000) e a estimativa de empréstimos por empregado (16,5), a equipe do programa deverá ter cerca de 300 integrantes.

4. Historicamente, a proporção dos custos operacionais progressivos para os empregados tem estado perto de US\$ 7,500. Se considerarmos um universo de 300 empregados, o custo esperado do programa será US\$ 2,250,000.

5. Espera-se que a média dos empréstimos fique perto de US\$ 1,500, o que significaria um total de US\$ 7,500,000 em empréstimos concedidos em 1985.

Dessa forma, os indicadores-chave seriam como a seguir:

Custo de cada empréstimo processado:

$$\frac{\text{custo total do programa}}{\text{número de empréstimos}} = \frac{\text{US\$ 2,250,000}}{5.000} = \text{US\$ 450}$$

Número de empréstimos processados por empregado:

$$\frac{\text{número de empréstimos}}{\text{número de empregados}} = \frac{5.000}{300} = 16,6$$

Quantia emprestada por empregado:

$$\frac{\text{quantia total emprestada}}{\text{número de empregados}} = \frac{\text{US\$7,500,000}}{300} = \text{US\$ 25,000}$$

Custo do programa por empregado:

$$\frac{\text{custo total do programa}}{\text{número de empregados}} = \frac{\text{US\$ 2,250,000}}{300} = \text{US\$ 7,500}$$

Média dos empréstimos = US\$ 1,500

Como a UNO provavelmente continuará a gozar dos altos níveis de auxílio com seus custos operacionais e seu programa de crédito, prestados pelo Banco Mundial e pelo Governo Federal brasileiro e, como o mecanismo de crédito (BANDEPE) é mais que adequado para lidar com esse volume, as estimativas para 1985, são bem factíveis.

Considerações Finais

Como vimos, a UNO transformou-se de uma pequena organização em uma das maiores no campo do desenvolvimento da microempresa – uma com ambição de se tornar

substancialmente maior. Esse processo de crescimento e diversificação está acelerando. De fato, a UNO pode ser vista como uma organização em transição. Essa transição é difícil e apresenta problemas para a organização.

Numa simplificação, a transição é de uma organização com duas “cabeças”, Recife e Caruaru, para uma organização com um forte escritório central e uma estrutura descentralizada de campo. A separação da administração geral das operações do programa no escritório de Recife foi um fator decisivo. Atualmente, os dois setores coexistem bem próximos.

Para que a organização alcance esses objetivos ambiciosos, é necessário uma forte unidade central para administração, controle e avaliação. Das três funções, no momento somente a primeira está realmente funcionando e, visto que trata-se do responsável pelas operações diárias do programa, não é eficiente como seria necessário para a expansão planejada.

Na visão do autor, a função de controle no momento está seriamente deficiente. Por controle entende-se não a administração financeira da UNO (isso é bem adequado), mas a função imensamente mais importante de monitorar e administrar a crescente carteira de crédito. O fato da UNO ter as altas taxas de reembolso que tem é uma realização notável. Se houvesse um controle mais rigoroso, as taxas de reembolso provavelmente seriam bem mais altas. Além disso, o BANDEPE funciona como um anexo do programa e não se pode esperar que faça monitoramento como necessário. Um fortalecimento na função de controle não implica numa equipe numerosa ou num orçamento alto; requer, sim, um profissional experiente e uma equipe composta de quatro pessoas. Quando bem posicionada, essa função pode ter uma importância crucial na pesquisa do sucesso de vários escritórios de campo, sinalizando-se possíveis problemas.

À primeira vista, pode parecer contraproducente sugerir que um programa que vem se tornando eficiente assuma custos operacionais adicionais que não necessariamente aumentarão sua habilidade de trabalhar com microempresas. No caso da unidade de controle, deve-se enfatizar que, apesar de não conceder empréstimos, a UNO pode ser caracterizada como um banco, pois identifica, processa, aprova e monitora empréstimos. Com o impressionante crescimento na habilidade do programa em dar às microempresas o acesso ao crédito pelo mecanismo de crédito do BANDEPE, vem uma maior responsabilidade de supervisionar devidamente essa carteira de crédito. Essa função torna-se cada vez mais necessária não apenas pela taxa de reembolso, pois essas são satisfatórias, mas pelo tamanho do programa.

Há a necessidade de uma unidade de avaliação independente eficiente para testar a eficácia das várias metodologias e para levar adiante estudos longitudinais significativos da evolução de microempresários que participaram do programa (comparados aos não-participantes). A UNO já cresceu a um ponto onde essa unidade não se trata mais de um luxo, mas de uma necessidade vital, se a UNO quiser justificar sua existência. Já foram feitos esforços independentes para que se seguisse com os

estudos sobre os microempresários participantes, mas todos têm uma falha séria: os parâmetros disponíveis não são confiáveis, por serem dados coletados durante uma entrevista feita por um estudante universitário inexperiente a um empresário já vivido. Para o programa medir com precisão seu impacto sobre os empresários, uma amostragem de microempresários deveria ser selecionada para que se pudesse coletar dados mais confiáveis sobre eles.

No momento, pode-se dizer muita coisa sobre o quão eficientes são os serviços do programa, mas pouco pode ser dito sobre qual o seu impacto. Com o crescimento do programa, torna-se crucial entender a quantidade de benefícios recebida pelos microempresários, com empréstimos e outros serviços oferecidos pela UNO.

Finalmente, essa unidade poderia se propor a documentar as experiências importantes que a UNO vem acumulando neste campo para benefício, não somente da UNO, mas também de outros que trabalhem na área do desenvolvimento da pequena empresa.